



LAUREA
AMMATTIKORKEAKOULU
Yhdessä enemmän

Miten viranomaisyhteistyötä voidaan kehittää maantieliikenteen tavarakuljetusten osalta Euroopan unionin ulkorajoilla?

Hussi, Maiju

2016 Laurea



Laurea-ammattikorkeakoulu

Miten viranomaisyhteistyötä voidaan kehittää maantieliikenteen tavarakuljetusten osalta Euroopan unionin ulkorajoilla?

Maiju Hussi
Turvallisuusalan koulutusohjelma
Opinnäytetyö
Huhtikuu, 2016

Maiju Hussi

Miten viranomaisyhteistyötä voidaan kehittää maantieliikenteen tavarakuljetusten osalta Euroopan unionin ulkorajoilla?

Vuosi 2016 Sivumäärä 57

Opinnäytetyön tarkoituksena oli selvittää miten viranomaisyhteistyötä voidaan kehittää Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen (PTR) osalta Euroopan unionin ulkorajoilla. Painopiste oli maanteitse liikkuvissa tavarakuljetuksissa, koska henkilöliikenteen rajanylityksiä on tutkittu ja kehitetty laajemmin. Työssä tarkastellaan viranomaisyhteistyötä kansallisella tasolla, ja pohditaan kansallisen valvonnan vaikutusta Euroopan unionin sisäiseen turvallisuuteen. Työn tavoitteena oli tukea Euroopan Unionin rahoittamaa IECU-hanketta, johon työn toimeksiantaja Laurea-Ammattikorkeakoulu osallistuu. Projektin tavoitteena on parantaa Euroopan unionin alueen turvallisuutta pitkällä aikavälillä.

Toimiva ja tehokas rajavalvonta on avainasemassa, kun puhutaan sisäisen turvallisuuden ylläpitämisestä ja parantamisesta. Paine ulkorajoilla kasvaa vallitsevan talous- ja ulkopoliittisen tilanteen takia. Pienemmillä resursseilla tulisi pärjätä ja samaan aikaan jopa kehittää toimintaa entistä tehokkaammaksi, jotta ulkorajoilla voidaan vastata kasvaviin rajanylitysmääriin. PTR-yhteistyö on osoittautunut toimivaksi ratkaisuksi Suomen ja Venäjän välisellä rajalla, joka on Euroopan unionin pisin ulkoraja. Opinnäytetyön tarkoituksena oli selvittää, miten laajalti viranomaiset tekevät yhteistyötä Euroopan unionin ulkorajoilla ja miten yhteistyötä voidaan kehittää entisestään.

Opinnäytetyön työ toteutettiin toiminnallisena opinnäytetyönä, jossa käytettiin laadulliselle tutkimukselle tyypillisiä menetelmiä. Aineistoa kerättiin kirjallisuuskatsauksen avulla. Ajankohtaisia aineistoja käytettiin monipuolisesti ja niitä täydennettiin alan asiantuntijoiden konsultaatioiden avulla. Euroopan unionin ulkorajoilla toimivia viranomaisia lähestyttiin verkkokyselyn avulla. Verkkokyselyn avulla selvitettiin viranomaisyhteistyön laajuus ja kehittämistarpeet. Aineistoa tiivistettiin ja analysoitiin sisällönanalyysin avulla.

Aineiston perusteella voitiin todeta, että jäsenmaiden viranomaisyhteistyö on eritasoista ja tämän kehittämisestä on osittain jakautuneita mielipiteitä. Suurimmalla osalla vastaajista oli kuitenkin yhteinen näkemys yhteistyön tiivistymisestä entisestään lähitulevaisuuden aikana. Usein esiin nousseet kehittämis ehdotukset liittyivät tiedonvaihdon parantamiseen, viranomaisten yhteisiin koulutuksiin ja henkilöstön laaja-alaisen osaamisen lisäämiseen. Laaja-alaista osaamista edellytetään jatkossa entistä enemmän, jos toimintaa tullaan kehittämään yhden pysähdyksen -mallin suuntaan. Malli edellyttää myös, että toimivallat ovat kullakin taholla riittävät. Kerätyn ja analysoidun aineiston perusteella laadittiin kolme aineistoa ja jäsenmaita kuvaavaa korttia, johon on tiivistetty viranomaisyhteistyön laajuus, siihen liittyvät haasteet ja kehittämistarpeet. Kukin kortti edustaa jäsenmaita, joissa nousi esiin yhteisiä piirteitä aiheen osalta.

Jatkoa ajatellen olisi tärkeää selvittää jäsenmaiden tahotila yhtenäistää rajavalvontaa sekä selvittää voitaisiinko PTR-yhteistyömallia käyttää entistä laajemmin Euroopan unionin ulkorajoilla. Opinnäytetyön ohessa selvisi myös, että PTR-yhteistyötä mittaavia mittareita tulisi kehittää entistä laajemmin ja tarkastella näiden toimivuutta. Toimivien mittareiden avulla voitaisiin kehittää yhteistyötä suuntaan, joka hyödyntää kaikkia osapuolia parhaiten.

Asiasanat: Rajaturvallisuus, ulkoraja, Euroopan unioni, viranomaisyhteistyö

Maiju Hussi

How to Improve Co-operation between Authorities Considering Road Transports at the European Union's External Borders?

Year	2016	Pages	57
------	------	-------	----

The purpose of this thesis was to examine the co-operation possibilities from the perspectives of the police, customs and the border guard authorities at the European Union's external borders. The focus was on road transport, as passenger border crossings have been studied and developed more extensively. The thesis examines co-operation between authorities at national level and reflect the national border guarding's effects at the European Union's inner security. The purpose was to support the European Union funded project IECU. The purpose of the project is to improve the security of the European Union in the long term.

An efficient border control is a key element when it comes to maintaining and further developing the internal security. The pressure at the external borders is growing due to the current economic and foreign policy situations. There are fewer available resources even though the volume of border crossers is increasing. The challenge is to improve and smoothen the border crossings while still working bigger volumes of customers with fewer available resources. The co-operation between the police, customs and the border guard has proved to be an efficient tool in responding to this sort of challenges at the border between Finland and Russia. The purpose of this thesis was to find out to what extent the authorities co-operate at the European Union's external borders, and how the co-operation can be developed further.

The research was carried out as functional and qualitative research methods were used. The data was collected by a literature review. The missing data was completed by consultation with experts in the field. The authorities working at the European Union's external borders were approached with an online survey. The purpose of the survey was to find out the extent of co-operation between authorities and the needs for development. The material was sealed and analyzed using content analysis.

Based on the data, it was found that the co-operation between the authorities of the European Union's member states is at different levels, and that the development of the co-operation divides opinions. Mainly, however, the respondents had a common view on further intensification of co-operation in the near future. A commonly appearing answer on development proposals related to the improvement of information exchange was that joint training and increasing a wide range of expertise must be focused on. A wide know-how will be required in the future more and more, as the operations shift toward a one-stop model, where a customer only needs to stop once to get service from all the three authorities. The model also requires that the legal power of each agency is sufficient. On the basis of collected and analyzed data, three cards representing the member states and the collected data were created. The content of the cards consists of information considering the extent of co-operation between authorities, the related challenges and the needs for development.

In the future it would be important to find out the willingness of the member states to harmonize border controls and to determine whether the co-operation model can be used more widely at the European Union's external borders. According to the survey results, indicators measuring the effectiveness of co-operation should be developed and their functionality should be reviewed. Well-functioning indicators could be used to further develop co-operation in a direction that gives each party the biggest possible advantage.

Keywords: Border security, External border, European Union, Authority co-operation

Sisällys

1	Johdanto	6
2	Tutkimusasetelma	6
2.1	Keskeiset käsitteet	6
2.2	Opinnäytetyön tausta	7
2.3	Opinnäytetyön tutkimuskysymys, rajaus ja tavoite	10
2.4	Opinnäytetyö tutkimuksena	11
2.4.1	Toiminnallinen opinnäytetyö	11
2.4.2	Tiedonkeruumenetelmät	12
2.4.3	Tiedon analysointimenetelmät	14
2.5	Opinnäytetyön luotettavuus	16
3	Euroopan unionin ja sen ulkorajaa valvovat rajaviranomaiset	18
3.1	Hiili- ja teräsyhteisöstä länsimaalaisia arvoja kunnioittavaksi sisämarkkina- alueeksi	18
3.2	Euroopan unioniin kohdistuvat uhat	21
3.3	Euroopan unionin rajaturvallisuusmalli	24
3.4	Euroopan unionin ulkorajoilla toimivat rajavaltaviranomaiset	26
3.4.1	Poliisi	26
3.4.2	Tulli	27
3.4.3	Rajavartiolaitos	28
3.5	PTR-yhteistyön kehitys	29
4	PTR-yhteistyön laajuuden selvittäminen Euroopan unionin ulkorajoilla	31
4.1	Tiedonkeruun toteutus konsultoinnin ja verkkokyselyn avulla	31
4.2	Verkkokyselyn tulokset	34
4.3	Viranomaisyhteistyön kehittämiskohteet	37
5	Johtopäätökset	37
6	Pohdinta	39
	Lähteet	41
	Taulukot	46
	Liitteet	47

1 Johdanto

Kymmenen vuotta sitten Eurooppa ja Euroopan unioni näyttivät hyvin erilaisilta kuin tänä päivänä. Tuolloin Euroopan unionissa oli juuri otettu käyttöön yhteinen valuutta, unioni kasvoi ennätysvauhtia ja jäsenmaat olivat tiivistämässä yhteistyötä entisestään säätämällä Euroopan unionin perustuslakia. Vallitseva yhteishenki jäsenmaiden välillä oli positiivinen.

Reilussa kymmenessä vuodessa on kuitenkin tapahtunut laajalti asioita, jotka tänään vaikuttavat negatiivisesti Euroopan unioniin ja tämän jäsenmaiden turvallisuuteen. Talousvaikeudet ovat ajaneet monet jäsenmaat ahtaalle. Kreikka on maksukyvytön, Britannia uhkaa erolla Euroopan unionista, Venäjä on aseellisesti vallannut osan Ukrainaa, äärioikeistopuolueet jatkavat suosionsa kasvattamista ja toistuvat terrori-iskut kylvävät kauhua sekä järkyttävät eurooppalaisia perusarvoja. Tämän lisäksi käynnissä on poikkeuksellisen suuri pakolaiskriisi, joka on ajanut yli miljoona pakolaista kotimaastaan Eurooppaan. Kasaantuneiden ongelmien ratkaisuun ei ole nopeaa ja yksinkertaista tapaa. Jäsenmaat ovat ajautuneet kauemmas toisistaan, mikä ei edesauta yllä mainittujen ongelmien ratkaisemista. Haasteiden ratkaiseminen täytyy kuitenkin aloittaa yksittäisistä ratkaistavissa olevista tapauksista, joiden avulla saadaan apua kokonaiskuvan ratkaisemiseen.

Ratkaisuja tarvitaan kipeästi Euroopan unionin ulkorajoilla. Toimiva ja tehokas ulkorajavalvonta on edellytys alueen sisäiselle turvallisuudelle. Käytännössä ratkaisun tulisi tuoda helpotusta ongelmaan, jossa yhä suurempia rajanylitysvirtoja tulisi pystyä käsittelemään niukemmillä resursseilla. Suomessa kehitetty yhteistyömalli Poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Tullin välillä voisi olla ratkaisu tähän. Yhteistyömalli on kustannustehokas tapa sujuvoittaa rajanylityksiä tinkimättä rajatarkastusten laadusta. Sujuvat ja ennakoitavissa olevat rajanylitykset edesauttavat talouden kasvua, kun maanteitse liikkuvien rahtikuljetusten onnistumista voidaan edesauttaa. Yhteistyömallin avulla rajatarkastuksia voidaan myös yhtenäistää Euroopan unionin ulkorajoilla, mikäli malli todettaisiin toimivaksi myös laajemmassa käytössä. Ulkorajavalvonnan yhtenäistäminen on yksi Euroopan unionin tavoitteista.

2 Tutkimusasetelma

Tässä luvussa käsitellään opinnäytetyön kannalta keskeiset käsitteet, perehdytään työn taustaan ja osoitetaan sen linkittyminen työelämään. Lisäksi keskustellaan opinnäytetyön rajauksesta ja työn tutkimusongelmasta. Opinnäytetyössä käytettävät menetelmät esitellään luvussa ja myös työn luotettavuuden varmistamiseen otetaan kantaa.

2.1 Keskeiset käsitteet

Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara (2013, 151) toteavat, että tutkimuksen kannalta tärkeimmät käsitteet on määriteltävä selkeästi. Tätä näkemystä tukee Hakala (2008, 141), joka lisää vielä, että käsite on määriteltävä, jos on mahdollista, että lukija ei ymmärrä mitä käsitteellä tarkoitetaan. Tässä luvussa määritellään opinnäytetyön kannalta keskeiset käsitteet käyttäen hyväksi alan julkaisuja.

PTR-yhteistyö

Erling (2015, 141 & 153) määrittelee PTR-yhteistyön olevan poikkihallinnollinen yhteistyömuoto, johon osallistuvat Poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos.

Rajatarkastus

Rajavartiolaitos (2016d) tarkoittaa rajatarkastuksella niitä toimia, joita kohdistetaan henkilöön, tavarahan tai ajoneuvoon, jonka aikomuksena on ylittää raja. Rajatarkastukset suoritetaan pääsääntöisesti rajanylityspaikoilla. Tarkastusten tarkoituksena on ylläpitää rajaturvallisuutta. (Rajavartiolaitos 2016d.)

Rajaturvallisuus

Heiskasen (2013, 411 & 757) mukaan rajaturvallisuudella tarkoitetaan operatiivista toimintaa, jolla ylläpidetään turvallisuutta torjumalla rajoja ylittävää rikollisuutta ja terrorismia. Heiskanen (2013, 756) jatkaa kuitenkin toteamalla, että rajaturvallisuus on kiistelty käsite ja se saa erilaisia merkityksiä riippuen siitä, millä tasolla käsitettä tarkastellaan. Tässä opinnäytetyössä käytetään käsitettä Heiskasen tarkoittamalla tavalla.

Ulkoraja

Turun ja Lappeenrannan yliopiston RajatOn-hankkeessa (2015) on määritetty ulkorajan tarkoittavan Euroopan unionin ja kolmannen maan välistä rajaa. Kolmannella maalla tarkoitetaan maata, joka ei ole Euroopan unionin jäsenmaa (RajatOn 2015).

2.2 Opinnäytetyön tausta

Kansainvälisen kaupan sujuvuus ja laillisuus on erittäin tärkeää taloudellisen kasvun ja sen positiivisen kehittymisen kannalta (Erling 2015, 61 & 71). Erling (2015, 61 & 71) toteaa taloudellisen kasvun näkyneen Suomen rajoilla selkeästi lisääntyneenä rekkaliikenteenä. On ennakoitavissa, että kauppa jatkaa kasvuaan tämän hetkisen taloudellisen taantuman jälkeen.

Logistiikan maailman (2015) mukaan noin 90 % kuljetetuista tavaroista liikkuu jossain logistiikkaketjun vaiheessa kuorma-auton avulla. Kansainvälisissä kuljetuksissa maanteitse liikkuva kuljetus on usein osa suurempaa logistiikkaketjua. Maantieliikennekuljetukset ovatkin merkittävässä roolissa esi- ja jälkikuljetuksina, mikä tarkoittaa muiden kuljetusmuotojen välistä kuljetusta (Logistiikan maailma 2015.) Suomisen (2003, 17) mukaan yksi tavarakuljetusten riskeistä on, että kuljetettava tavara ei saavu perille sovittuna ajankohtana. Edellä mainitun skenaarion toteutumiseen vaikuttaa rajanylitysten sujuvuus ja ennakoitavuus. Myös tavarakuljetusten laillisuuden varmistaminen on sujuvuuden takaamisen rinnalla tärkeää. Tämä varmistaa reilun kilpailuaseman kaikkien kilpailevien yritysten välille. (Erling 2015, 61.) Erlingin (2015, 61) mukaan on muuten olemassa riski, että lakisääteiset velvoitteensa hoitavan yritysten kilpailuasema heikkenee, mikäli samalla alalla toimii toimijoita, jotka onnistuvat välttämään velvoitteensa.

Rajaturvallisuudesta ei luonnollisesti voida tinkiä, vaikka tavoitteena on rajanylitysten sujuvoittaminen ja toiminnan tehostaminen. PTR-toimintamalli on osoittautunut toimivaksi vastaukseksi mainittuun haasteeseen Suomen ja Venäjän välisellä pitkällä itä-rajalla, joka myös on Euroopan unionin pisin ulkoraja (Ulkoministeriö 2011). Mallia on jo vuosia pyritty levittämään laajemmin Euroopan unionin ulkorajoille. Viro ja muut Baltian maat ovat ottaneet mallin ainakin kokeiluun. (Ervola, Huuskonen & Hyytiäinen 2005.) Epäselvää on kuitenkin, kuinka suppeaksi mallin levitys on jäänyt ja miksi yhteistyön kehittäminen ei ole kansallisella tasolla edennyt jäsenmaissa. Erlingin (2015, 152) mukaan on mahdollista, ettei yhteistyötä ole saatu levitettyä laajemmin, koska yhteisen edun ajatusmallia ei ole ollut. On mahdotonta kehittää yhteistä toimintaa elleivät osapuolet näe yhteistä etua.

Vuoden 2004 loppupuolella hyväksyttiin ns. Haagin ohjelma. Ohjelma korostaa PTR-viranomaisten yhteistyön tärkeyttä niin kansallisella kuin kansainvälisellä tasolla. Euroopan Unionissa PTR-yhteistyön edellyttämät rakenteet ovat kuitenkin ilmeisesti jääneet kesken. (Ervola ym 2005.) Asiasta ei kuitenkaan löydy tuoretta tietoa, joten on vaikeaa arvioida, miten asia on edennyt unionitasolla. Niemenkari (2003, 54) painottaa, että Euroopan unionin ulkorajavalvontaa voidaan tehostaa nykyisestään jo olemassa olevien rakenteiden puitteissa. Erlingin (2015, 152) yhtyy näkemykseen ja toteaa PTR-yhteistyö sopivan parhaiten toteutettavaksi kansallisella tasolla.

Haagin ohjelma sovittiin olevan voimassa viisi vuotta. Rajaviranomaisten yhteistyö oli tuolloin ajankohtaista. Nyt kymmenen vuotta myöhemmin painopiste rajanylitysten kehittämisessä on siirtymässä askelta pidemmälle älykkääseen rajaan, jossa teknologiaa hyödynnetään rajatar- kastuksissa yhä enenevässä määrin. Tuoreiden lähteiden mukaan on kuitenkin ilmeistä, että huoli suuren tietomäärän keräämisestä ja huoli korkeista investointi kustannuksista on nostanut päätään Euroopan parlamentissa. Parlamentissa on kyseenalaistettu sekä älykkäiden rajo-

jen tarpeellisuus että niiden riittävyys vastaamaan nykyisiin ja tuleviin haasteisiin, joita Euroopan unionin ulkorajat kohtaavat. (Neville 2015.)

Älykkäät rajat vaativat investointeja, joita ei viranomaisyhteistyö vaadi. Viranomaisyhteistyön avulla voidaan tehokkaammin käyttää hyväksi jo olemassa olevia resursseja. Tämän lisäksi jokainen jäsenmaa voi, ilman Euroopan unionin ohjausta, aloittaa yhteistyön kehittämisen ellei sitä ole jo aloitettu. Kehitystyöhön voidaan hakea rahoitusta Euroopan unionilta, jolloin kustannuskysymysten ei tulisi olla kynnyskysymyksiä (Euroopan komissio 2015a, 6). Tärkeää olisi kuitenkin, että kokonaisvaltaisempi ohjaus tulisi Euroopan unionilta, mikäli halutaan myös yhtenäistää toiminta maantieliikenteen osalta Euroopan unionin ulkorajoilla (Erling 2015, 152).

Erlingin (2015, 152) mukaan Euroopassa on unioni-tasolla muotoutunut käsite ”koordinoitu rajavalvonta”, jonka avulla yritetään kehittää samankaltaista toimintamallia kuin Suomessa. Tämän toimintamallin kehittämiseksi on perustettu oma virasto, joka tunnetaan nimellä Frontex. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen N:o 1168/2011 mukaan Frontex toteuttaa riskianalyseja, suunnittelee ja koordinoi jäsenmaiden yhteisiä operaatioita, laatii työkaluja ja yhteisiä koulutusvaatimuksia rajavartiolaitoksille.

PTR-yhteistyön tuloksista ja yhteistyön laatua mittaavista mittareista löytyy erittäin niukasti tietoa. Taitto (2007, 7) esittää, että yhteistyötä ei ole asiaa käsittelevissä dokumenteissa käsitelty syvemmillä tasolla. Näin ollen ei ole olemassa kattavampaa analyysiä yhteistyön onnistumisen ja epäonnistumisen syistä. Poliisiammattikorkeakoulun julkaisemassa katsauksessa (Jukarinen & Laitinen 2014) on julkaistu tietoa tapaturmatutkimuksesta, jossa on tutkittu PTR-rikostorjuntayhteistyötä ja sen vaikuttavuutta. Painopiste tutkimuksessa on ollut rikostiedustelu ja analyysitoiminta sekä erityisesti tietojen vaihto viranomaistahojen välillä. Tutkimuksesta voidaan löytää myös hyvin yleisluonteisia johtopäätöksiä PTR-yhteistyöstä. Jukarinen ja Laitinen (2014, 24) kertovat, että yleiseksi ongelmaksi on muodostunut, että viranomaisyhteistyön vaikuttavuutta ei juuri ole mitattu, vaikka asia on otettu esiin hallitusohjelmissa. Olemassa olevat niukat mittarit mittaavat yhteistyön määrää, vaikka viranomaisyhteistyön laatu on ratkaisevammassa asemassa kuin määrä (Jukarinen & Laitinen 2014, 26). Tässä olisi jatkotutkimukselle ja -kehitykselle tarvetta. Myös Valtiontalouden tarkastusvirasto (2007, 51) on ottanut kantaa mittariston puutteellisuuteen PTR-yhteistyön toiminnantarkastus kertomuksessaan.

Nykyisellään viranomaisyhteistyön voidaan kuitenkin todeta vaikuttaneen selkeästi yhteiskunnallisesti merkittävän, mutta piilevän rikollisuuden torjuntaan (Jukarinen & Laitinen 2014, 31). Tullin ja Rajavartiolaitoksen hankkeet ovat myös osoittaneet, että tahojen välisellä yhteistyöllä on pystytty tehostamaan resurssien käyttöä, parantamaan rajavalvonnan kattavuut-

ta, joustavuutta ja sujuvuutta (Valtiovarainministeriö 2014, 33). Erling (2015, 153) painottaa myös, että tänä päivänä yhä useampi asia on sidottu yhteen toisen asian kanssa ja keskenään sidottuja asioita on helpointa hoitaa laajan yhteistyöverkoston avulla. Tätä ajatusta tukee Sisäasiainministeriön (2012, 33) työryhmän julkaisema selvitys, jossa todetaan, laaja-alaisen viranomaisyhteistyön olevan ratkaisevassa asemassa, kun puhutaan kasvavan rajaliikenteen hallinnasta.

Jukarisen ja Laitisen (2014, 30) tapaustutkimuksen perusteella voidaan todeta, että viranomaisyhteistyön avulla voidaan päästä tavoitteisiin, joihin yksin toimimalla ei päästä. Parhaimmillaan osapuolten hyötysuhde on tasapainossa ja yhteistyö mahdollistaa uuden laaja-alaisemman oppimisen, jonka avulla voidaan päästä uudelle tuottavuuden tasolle. Parhaimmillaan yhteistyö mahdollistaa viranomaistahon omien resurssien vapautumisen, jolloin ne voidaan kohdistaa viranomaistahon ydintoimintaan. (Jukarinen & Laitinen 2014, 30 - 31.) Tätä näkemystä tukee myös Maailman tullijärjestön WCO:n (2009, 15) raportti. WCO puhuu raportissaan (2009, 9) CBM-mallista, jolla tarkoitetaan koordinoitua rajahallintaa. Koordinoidulla rajahallinnalla tarkoitetaan käytännössä viranomaisten välistä yhteistyötä, jonka avulla päästään yhteisiin tavoitteisiin ja vastataan yhdessä rajavalvonnan haasteisiin. Yhteistyöhön osallistuvia viranomaisia ei erikseen määritellä, mutta WCO toteaa, että viranomaisten lisäksi olisi hyvä tuoda mukaan myös yksityisen sektorin toimijat tukemaan yhteistyötä (WCO 2009, 15 - 16). WCO (2009, 9) painottaa, että viranomaisyhteistyömallin avulla voidaan pienentää kustannuksia. Kustannuksia voidaan leikata esimerkiksi yhteisen tietoverkon ja yhteisten koulutusten avulla (WCO 2009, 15).

WCO:n raportissa (2009, 15) todetaan, että lainsäädäntö ja erinäiset organisaatorakenteisiin liittyvät erilaisuudet ovat selviä haasteita yhteistyön kehittymiselle. Myös prosessin alkuun ja siirtymävaiheeseen liittyvä kustannukset aiheuttavat vastarintaa yhteistyömallin käyttöön otolle (WCO 2009, 15). WCO (2009, 17) jatkaa toteamalla, että loppukädessä kyse yhteistyön kehittämisestä lienee riippuvaa poliittisesta tahtotilasta, johtajuudesta sekä sitoutumisesta. Myös yhteistyötahojen välinen luottamuspuola aiheuttaa ongelmia tiiviimmälle yhteistyölle (Center for the Study of Democracy 2011, 435).

2.3 Opinnäytetyön tutkimuskysymys, raja- ja tavoite

Yksi Euroopan unionin tärkeimmistä tavoitteista on rakentaa alue, jossa ihmiset ja tavara voivat liikkua mahdollisimman vapaasti. Rajaton sisäalue ja vapaaliikkuvuus asettavat kuitenkin erityistä painetta alueen ulkorajoille, jotta sisäalueen turvallisuus voidaan taata. (Euroopan komissio 2015a, 1.) Euroopan komission (2015a, 7) julkaisussa todetaan kansallisen ja kansainvälisen yhteistyön merkityksen korostuvan uhkakuvien laajentuessa ja kehittyessä yhä monimutkaisemmiksi.

Tässä opinnäytetyössä tarkastellaan viranomaisyhteistyötä kansallisella tasolla, ja pohditaan kansallisen valvonnan vaikutusta Euroopan unionin sisäiseen turvallisuuteen. Yhteistyömuotoja tarkastellaan Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen osalta. Opinnäytetyön ulkopuolelle rajattiin kaikki Euroopan unionin maat, joilla ei ole maarajaa kolmanteen maahan. Myös raide-, vesi- ja lentoliikenne rajattiin pois. Henkilöliikennettä ei huomioitu, muutoin kun se linkittyy tavarankuljetukseen. Henkilöliikennettä ei laajemmin tarkasteltu, koska Euroopan unionissa on käynnissä ABC4EU-hanke, jonka tavoitteena on kehittää henkilöiden rajanylityksiä älyrajojen avulla (ABC4EU 2015).

Opinnäytetyön tavoitteena on selvittää rajaviranomaisten yhteistyön laajuus Euroopan unionin ulkorajoilla koskien maanteitse liikkuvia tavarankuljetuksia. Lisäksi tavoitteena oli selvittää mitä esteitä tiiviimmälle yhteistyölle on. Tarkoituksena oli osittain vastata Euroopan unionin tarpeeseen yhtenäistää Euroopan unionin ulkorajoja ja sujuvoittaa maantieliikenteen käyttämillä jo olemassa olevia resursseja. Yhtenäinen rajavalvonta on yksi komponentti, muiden joukossa, jonka avulla voidaan mahdollistaa vapaa liikkuvuus Euroopan unionin sisäalueella (Turvallisuuskomitea 2015, 63).

Opinnäytetyö tarkoituksena on tukea IECEU-hanketta, jonka yhtenä tavoitteena on löytää uusia ratkaisuja ja lähestymistapoja, joiden avulla Euroopan unioni pystyy varmistamaan pitkäkestoisen vakauden ja turvallisuuden alueellaan. Hankeen painopiste on konfliktien ennaltaehkäisyssä ja rauhanrakentamisessa. Lisäksi hankkeessa on tarkoitus arvioida eri vaihtoehtoja, joiden avulla päästään CSDP:n tavoitteisiin. (IECEU 2015.) CSDP on lyhenne englanninkielisestä nimityksestä The Common Security and Defence Policy. CSDP kehottaa unionin jäsenmaita arvioimaan resurssinsa ja rakentamaan yhä vahvemman puolustusjärjestelmän, jossa voidaan päästä yhä parempiin tuloksiin pienemmillä resursseilla (European External Action Service 2015).

2.4 Opinnäytetyö tutkimuksena

Tässä luvussa perehdytään opinnäytetyöhön toiminnallisena lopputyönä sekä avataan työssä käytettyjä tiedonkeruu- ja tiedonanalysointimenetelmiä.

2.4.1 Toiminnallinen opinnäytetyö

Toiminnallinen opinnäytetyö eroaa tutkimuksellisesta opinnäytetyöstä siten, että tutkimuskäytäntöjä voi käyttää vapaammin toiminnallisessa työssä. Tutkimukseen suhtaudutaan enemmän selvityksenä ja selvitystyö on toiminnallisessa opinnäytetyössä lähinnä tiedonhankinnan väline. (Eskola & Suoranta 1998, 82.) Vilka ja Airaksinen (2003, 154) toteavat kuitenkin, että toiminnallinen opinnäytetyö on tehtävä ”tutkivalla asenteella” ja työn tietoperustan tu-

lee muodostua oman alan ja luotettavien lähteiden ympärille. Toiminnallinen opinnäytetyö voi Vilkan ja Airaksinen (2003, 51) mukaan sisältää selvityksen tekemisen. Vilka ja Airaksinen (2003, 56) jatkavat toteamalla, että tutkimuksellisten menetelmien käyttö ei ole välttämättöntä toiminnallisessa opinnäytetyössä. Tiedonkeruu on harkittava huolella etukäteen, jotta työn määrä ei paisu kohtuuttomaksi, mutta toisaalta selvityksen teko on välttämätöntä, jos julkista tietoa on saatavilla niukasti (Vilka & Airaksinen 57).

Opinnäytetyö toteutetaan laadullisena eli kvalitatiivisena tutkimuksena. Kvalitatiivisen tutkimuksen avulla pyritään ymmärtämään ilmiötä ja kuvaamaan sitä sanoin ja lausein. Määrällinen tutkimus eroaa laadullisesta siten, että se perustuu lukuihin ja määrällisellä tutkimustuloksilla pyritään tuloksiin, joita voidaan yleistää. Laadullinen tutkimus ei yleensä etene suoraan viivaisesti vaan valittu tutkimusote mahdollistaa joustavan ja syklisen tutkimusprosessiin, jossa tutkija voi tarvittaessa palata prosessissa taaksepäin. (Kananen 2012, 29 - 30.) Laadullinen tutkimusote oli tässä opinnäytetyössä tarkoituksenmukaisempi, koska tavoitteena ei ollut selvittää monessako maassa viranomaisyhteistyötä tehdään vaan tavoitteena oli selvittää viranomaisyhteistyön laajuus kohdemaissa sekä haasteet, jotka rajoittavat yhteistyön kehittämistä.

Kanasen (2012, 29) mukaan laadullinen tutkimusote soveltuu erityisesti tilanteisiin, joissa tutkittavasta ilmiöstä on olemassa niukasti tietoa. Hän jatkaa toteamalla tutkimusotteen soveltuvan myös, jos tutkija haluaa ymmärtää ilmiötä syvällisemmin ja saada siitä hyvän käsityksen. Laadullinen tutkimusote on erinomainen myös, mikäli tavoitteena on luoda uusia teorioita tai tutkija haluaa käyttää työssään triangulaatiota. (Kananen 2012, 29.) Kananen (2012, 29) korostaa vielä, että kvalitatiivinen tutkimusote on sitä varmempi valinta, mitä vähemmän tutkittavasta aiheesta tiedetään ennalta.

Euroopan unionin ulkorajoilla tapahtuvasta viranomaisyhteistyöstä ei ole olemassa juurikaan tietoa. Yleisluonteista tietoa löytyy jossain määrin, mutta tarkempaa tietoa yhteistyön maa-kohtaisista hyödyistä ja haasteista ei ole saatavilla. Tämän takia opinnäytetyö toteutetaan laadullisella tutkimusotteella ja selvityksen teko lisättiin osaksi toiminnallisen opinnäytetyön prosessia.

2.4.2 Tiedonkeruumenetelmät

Opinnäytetyötä varten perehdyttiin sekä alan kirjallisuuteen että käytettiin internetistä löytyvää sopivaa materiaalia tiedon keräämiseen. Tiedonkeruussa hyödynnettiin perinteistä kirjallisuuskatsausta, jonka avulla pyrittiin hahmottamaan jo olemassa olevan tiedon sisältö ja määrä. Kirjallisuuskatsauksen voi toteuttaa monella eri tapaa.

Kirjallisuuskatsaukset voidaan jakaa narratiivisiin, systemaattisiin ja perinteisiin kirjallisuuskatsauksiin. Myös meta-analyysi on yksi kirjallisuuskatsauksen muoto. Narratiiviset ja perinteiset kirjallisuuskatsaukset ovat erityisen käyttökelpoisia, kun halutaan kuvailla aiheen taustaa ja sen kehitystä ja niitä kutsutaankin yhteisesti kuvaileviksi kirjallisuuskatsauksiksi. Narratiivinen eroaa perinteisestä katsauksesta siten, että narratiivisen kirjallisuuskatsauksen tekee asiantuntija yksin tai yhdessä muiden aiheen asiantuntijoiden kanssa. (Johansson, Axelin, Stolt & Ääri (toim.) 2007, 3 - 4; Jyväskylän Ammattikorkeakoulu 2015.) Johansson ym. (2007, 4) jatkavat toteamalla systemaattisen kirjallisuuskatsauksen keskittyvät tarkkaan rajattuihin ja valikoituihin tutkimuksiin. Systemaattinen kirjallisuuskatsaus voidaan kohdistaa esimerkiksi tietyn ajankohdan tutkimuksiin. Meta-analyysi vastaa systemaattista kirjallisuuskatsausta, mutta meta-analyysiä käytetään vain kvantitatiivisissa tutkimuksissa. (Johansson ym. (toim.) 2007, 4.)

Kuvaileva kirjallisuuskatsaus soveltuu erinomaisesti ammattikorkeakoulujen opinnäytetöihin, kun taas korkeammissa koulutuksissa tulee käyttää systemaattista kirjallisuuskatsausta (Jyväskylän Ammattikorkeakoulun 2015). Opinnäytetyön teoreettinen viitekehys kerättiin systemaattisen tiedonhaun avulla ja sen tuloksena on hahmotettu aiheena taustalla olevaa kokonaisuutta. Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara (2013, 121) tällaista kirjallisuuskatsausta voidaan kutsua myös tutkimuskatsaukseksi.

Kirjallisuuskatsauksen avulla kerättyä teoreettista viitekehystä täydennettiin Suomen PTR-viranomaisten osalta konsultaatioiden avulla. Vilkkä & Airaksinen (2003, 58) toteavat asiantuntijakonsultaatioiden lisäävän opinnäytetyön luotettavuutta ja syvyyttä. Konsultaatiot eroavat, usein laadullisissa tutkimuksissa, käytetyistä teemahaastatteluista siten, että konsulttoijalla on valmiit kysymykset aiheen asiantuntijalle. Konsultaation tavoitteena voi olla tiedon kerääminen tai tiedon paikkansapitävyyden tarkistaminen. (Vilkkä & Airaksinen 2003, 58)

Tiedonkeruussa käytettiin lisäksi kyselyä, joka lähetettiin Poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Tulin edustajille, jotka osaavat vastata kohdemaan rajavalvontaan liittyviin kysymyksiin, jossa pääpaino on rajaviranomaisten yhteistyössä. Tiedonkeruussa hyödynnettiin myös asiantuntijoita organisaatioiden ulkopuolelta, mikäli viranomaisorganisaatioiden edustajia ei tavoitettu. Käytännön syistä kysely toteutettiin verkkokyselynä. Verkkokyselyn käyttämisessä aineistonkeruumenetelmänä liittyy tietyt riskit, koska esimerkiksi Kanasen (2015, 279) mukaan vastausprosentti jää yleensä alhaiseksi verkkokyselyissä. Riski alhaisesta vastausprosentista pyrittiin välttämään noudattamalla Kanasen (2015, 279) laatimaa ohjeistusta verkkokyselyiden vastausprosenttien kasvattamisesta. Kananen (2015, 281) toteaa, että vastausprosentti yleensä laskee merkittävästi jo kolmen päivän, jälkeen, joten muistutuskirje kannattaa lähettää viikon sisällä kyselyn aukeamisesta.

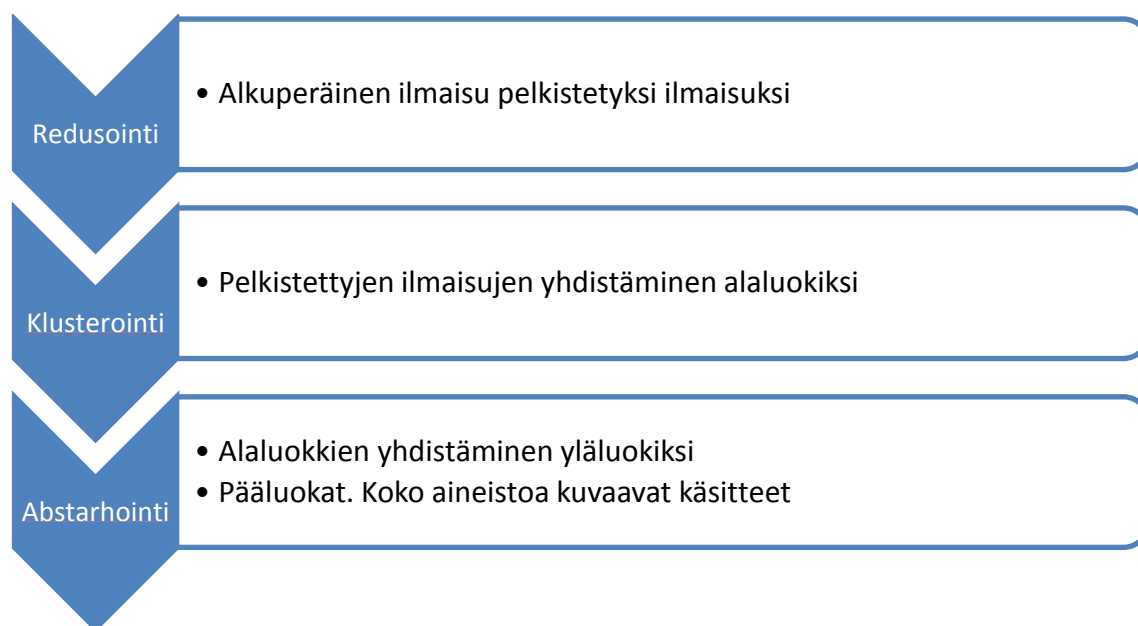
Ojasalo ym. (2009, 108 - 109) muistuttavat, että verkkokysely on tutkijalle hankala tiedonkeruumenetelmä, koska kerätty tieto saattaa jäädä määrällisissä tutkimuksissa pinnallisiksi ja laadullisissa tutkimuksissa huonosti yleistettäväksi. Lisäksi tutkija ei voi tietää, kuinka vakavasti, kyselyyn vastaajat, ovat suhtautuneet kyselyyn. Toisaalta verkkokysely tarjoaa tutkijalle myös monia etuja muihin tiedonkeruumenetelmiin nähden. Verkkokysely on verrattain nopea tapa tavoittaa suuri määrä vastaajia. Vastaajien maantieteellisellä sijainnilla ei ole merkitystä niin kauan kuin heillä on internetyhteys. Verkkokysely on lisäksi kustannustehokas, jos sitä verrataan esimerkiksi paperiseen kyselyyn, joka postitetaan vastaajille. (Valli & Aaltola 2015, 109.) Ojasalo ym. (2009, 108) lisäävät, että verkkokysely soveltuu monenlaisten ilmiöiden tutkimiseen eikä tutkijan läsnäolo voi vaikuttaa vastauksiin.

2.4.3 Tiedon analysointimenetelmät

Kanasen (2012, 116) mukaan laadullinen tutkimus tarjoaa tutkijalle enemmän vaihtoehtoja aineistoa tarkasteltaessa. Määrällistä tutkimusta tehtäessä on aineiston analysointimenetelmä valittava jo ennen kuin aineistoa aletaan kerätä, koska aineiston analyysimenetelmät nivoutuvat tiukasti yhteen aineistokeruumenetelmien kanssa. Laadullisessa tutkimuksessa aineiston analysointiin voi käyttää useampaa menetelmää ja menetelmää voi aina vaihtaa, mikäli käytetty menetelmä ei tuota toivottua tulosta. (Kananen, 2012, 116.) Kananen (2015, 127 - 128) jatkaa, että aineistoa kerätään ja analysoidaan niin kauan kunnes, uusi aineisto ei tuota enää uutta ymmärrystä ilmiöstä ja tutkimuksella on päästy tavoitteeseen, eli pyritty ymmärtämään tutkittavaa ilmiötä.

Opinnäytetyössä käytettiin osittain sisällönanalyysiä kerätyn aineiston analysoinnissa. Sisällönanalyysi on Tuomen ja Sarajärven (2013, 91) mukaan ”perusanalyysimenetelmä”, joka sopii monipuolisesti käytettäväksi laadullisissa tutkimuksissa. He (2013, 91) jatkavat toteamalla, että useimmat laadullisissa tutkimuksissa käytettävät aineistonanalyysimenetelmät perustuvat sisällönanalyysiin. Tuomi ja Sarajärvi (2013, 91) katsovat sisällönanalyysin soveltuvan hyvin käytettäväksi yhdessä muiden aineistanalysointimenetelmien kanssa.

Sisällönanalyysissä tarkastellaan kirjoitettua, kuultua tai nähtyä aineistoa. Analyysi voi olla aineisto-, teorialähtöistä tai teoriaohjaavaa (Tuomi & Sarajärvi 2013, 91 - 108). Aineistolähtöinen sisällönanalyysi oli kerätyn aineiston ja opinnäytetyön tavoitteiden saavuttamisen kannalta tarkoituksenmukaisin. Aineistolähtöisessä sisällönanalyysissä on tarkoitus pelkistää ja ryhmitellä aineistoa sekä lopuksi muodostaa aineistoa kuvaavia käsitteitä. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 108 - 113; Ojasalo ym. 2009, 124.) Kuviossa 1 kuvataan sisällönanalyysin vaiheita.



Kuvio 1 Sisällönanalyysin kolme vaihetta

Aineiston pelkistämistä kutsutaan redusoinniksi. Redusoinnin aikana karsitaan aineistosta se tieto, joka on tutkimuksen kannalta epäolennaista. Vaiheen lopussa on tarkoitus, että aineisto on aikaisempaa tiiviimmässä muodossa tai jaettuna pienempiin osiin, josta voidaan nostaa esiin muutama käsite tai ilmaisu. Käsitteet kirjataan paperille, minkä jälkeen voidaan siirtyä aineiston klusterointiin. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 109.) Klusteroinnilla tarkoitetaan aineistosta poimittujen ilmaisujen läpikäyntiä siten, että tutkija hakee aineistosta yhtäläisyyksiä tai eroavaisuuksia. Näkökulma riippuen siitä, mitä tutkija haluaa saada irti aineistosta. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 110.) Tuomen ja Sarajärven (2013, 110) mukaan samaa asiaa tarkoittavat käsitteet yhdistetään samaan alaluokkaan, joka käytännössä tarkoittaa aineiston tiivistyvän ennestään.

Redusoinnin ja klusteroinnin jälkeen tutkija muodostaa kokoavan käsitteen. Tätä kutsutaan abstrahoinniksi. Klusteroinnin katsotaan olevan osa abstrahointia. Vaiheiden aikana yhdistellään käsitteitä ja vaiheiden aikana kuljetaan kohti tiivistyneempää aineistoa. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 111.) Kokoava käsite muodostuu vähitellen analyysin edetessä ja käsitteitä yhdisteltäessä (Tuomi & Sarajärvi 2013, 103). Lopulta aineistosta nousee esiin pääluokka tai -luokat, joihin on päästy yhdistelemällä ensin alaluokkia ja sitten yläluokkia.

Kananen (2015, 163) toteaa useimpien opiskelijoiden käyttävän tietämättään menetelmää, jolla he jäsentelevät aineistoa loogiseen järjestykseen ja tiivistävät kerättyä aineistoa. Kananen (2015, 163) kutsuu tätä menetelmää yksinkertaisesti tiivistämiseksi. Tiivistämisellä hän tarkoittaa aineistosta sen oleellisen etsintää, mikä käytännössä voi tarkoittaa sanojen ja käsitteiden poimimista aineistosta tai kattokäsitteen muodostaminen yhdelle osalle aineistosta. Tiivistäminen ja sisällönanalyysi muistuttavat erittäin paljon toisiaan. Tiivistämistä käytettiin

niiltä osin, jossa sisällönanalyysi ei ollut soveltuva kerätyn aineiston käsittelyyn. Tällaisia tapauksia olivat kysymykset, joihin vastattiin yhdellä tai kahdella sanalla.

2.5 Opinnäytetyön luotettavuus

Kanasen (2015, 337) mukaan opinnäytetyön laatu riippuu työn luotettavuudesta. Hän vertaa opinnäytetyön luotettavuuden varmistamista riskienhallintaan (Kananen 2015, 338). Tarkoituksena on varmistaa, että tutkimusprosessin eri vaiheet käydään läpi oikeaoppisesti ja tutkimustulokset ovat luotettavia. Kananen jatkaa toteamalla, että liian moni jättää työn luotettavuuden tarkastelun vasta opinnäytetyöprosessin viimeisille metreille. On mahdollista, että työ täyttää luotettavuuden arvioinnin, mutta on myös mahdollista, että työn luotettavuudessa havaitaan sellaisia puutteita, joita pyritään jälkikäteen korjaamaan. (Kananen 2015, 338 & 343.) Kanasen (2015, 338) mukaan tällainen keinotekoinen korjaaminen ei ole luotettavuuden tarkastelun tarkoitus.

Opinnäytetyön luotettavuuteen vaikuttaa suurissa määrin tutkija. Tutkijan valinnan vaikuttavat työn tuloksiin, koska tutkija valitsee itse lähteaineiston ja työlle sopivat menetelmät. (Kananen 2015, 338.) Kananen (2015, 338) toteaa, että on varsin yleistä, että opinnäytetyön teoreettinen viitekehys rakennetaan lähteillä, jotka tukevat oman työn tuloksia. Usein näin käy, jos työ on tilattu ja toimeksiantaja haluaa tiettyyn ongelmaan nopean ratkaisun (Kananen 2015, 338). On myös mahdollista, että kerätyn aineiston käsittely vääristää työn tuloksia. Kananen (2015, 338) kuvailee tilannetta, jossa tutkija löytää aineistosta sopivan tulkinnan, mutta muutama havaintotulos tai haastatteluvastaus haraa tätä tulkintaa vastaan. Tutkijalle on helpointa jättää nämä muutamat tulokset huomioimatta, jolloin tuloksia ei sen enempää tarvitse selittää (Kananen 2015, 338).

Laadullinen tutkimus on joustavuutensa ansiosta altis tutkijan tekemille virheille (Kananen 2015, 341). Tyypillistä laadulliselle työlle on myös, että työ ”saastuu” tutkijan vaikutuksesta työhön (Kananen, 2015 339). Kanasen (2015, 339) mukaan ”saastumisesta” käytetään termiä reaktiivisuus. Reaktiivisuudella tarkoitetaan tutkimustilanteen ja tutkijan vaikutusta tutkittaviin. Vaikutusta ei koskaan voi poistaa kokonaan, mutta vaikutus on huomattavan paljon pienempi määrällisissä tutkimuksissa. (Kananen 2015, 339.) Kanasen (2015, 339) mukaan reaktiivisuus on tiiviisti sidoksissa tutkijan ja tutkittavien väliseen vuorovaikutuksen määrään, joka osittain selittää, miksi määrällinen tutkimus saastuu epätodennäköisemmin.

Kanasen mukaan (2015, 350) tutkimusten luotettavuutta mitataan reliabiliteetilla ja validiteetilla. Reliabiliteetilla tarkoitetaan työn tulosten pysyvyyttä. Korkea reliabiliteetti tarkoittaa, että tutkimustulokset toistuisivat, mikäli tutkimus tehtäisiin toistamiseen. Reliabiliteettia ei voida mekaanisesti laskea vaan se arvioidaan. (Kananen 2015 343 & 349.) Validiteetti

voidaan jakaa sisäiseen ja ulkoiseen validiteettiin. (Kananen 2015, 343 - 347.) Kanasen (2015, 347) mukaan ulkoinen validiteetti, eli yleistettävyyys, on kvalitatiivisen työn kannalta olennaisempi. Ulkoisella validiteetilla mitataan, kuinka hyvin työn tulokset toistuvat tutkimuksen ulkopuolella (Kananen 2015, 347). Kananen (2015, 351) painottaa vielä loppuun, että korkea validiteetti on edellytys reliabiliteetille, mutta korkea reliabiliteetti ei takaa validiteettia.

Reliabiliteettia ja validiteettia ei kuitenkaan sellaisinaan voi käyttää kuvaamaan laadullisen tutkimuksen luotettavuutta, koska laadullisella tutkimuksella ei pyritä yleistyksiin vaan tarkoituksena on ymmärtää ilmiötä (Kananen 112 - 114 & 352). Laadullisen tutkimuksen luotettavuutta voidaan arvioida tarkastelemalla totuudellisuutta, sovellettavuutta, riippuvuutta, vahvistettavuutta ja saturaatiota (Kananen 2015, 352). Kanasen (2015, 353) mukaan totuudellisuuden tärkein mittari on opinnäytetyöprosessin dokumentaatio. Aineiston tulisi olla ristiriidaton siten, että vertaisarvioija pystyy dokumentaation avulla todentamaan johtopäätösten oikeellisuuden. Laadullisen opinnäytetyön riippuvuus ja totuudellisuus ovat hyvin lähellä toisiaan ja molempien arvioinnissa voidaan käyttää vertaisarvioijaa. Riippuvuus kertoo, onko tutkimuksen tulokset johdettu oikein kerätystä aineistosta. (Kananen 2015, 353.) Kananen (2015, 353) kuitenkin painottaa, ettei yhtä ja ainoata oikeaa tulkintaa ole olemassa laadullisissa töissä, joten riippuvuuteen on syystä suhtautua varauksella.

Sovellettavuus on Kanasen (2015, 353) mukaan soveltajan vastuulla, koska laadullisen tutkimuksen perimmäisenä tarkoituksena ei ole tuottaa tuloksia, joista voidaan tehdä yleistyksiä. Kanasen (2015, 353) mukaan sovellettavuus tarkoittaa laadullisessa tutkimuksessa tarkkaa ilmiön kuvaamista. Tällöin työn tuloksia soveltava henkilö voi itse päättää voidaanko tuloksia soveltaa hänen kontekstissaan. (Kananen 2015, 353).

Vahvistettavuudella tarkoitetaan tilannetta, jossa tutkija hyväksyttää aineistostaan tekemän tulkinnan informanteilla. Vahvistettavuus parantaa työn luotettavuutta ja osoittaa, etteivät tulokset ole tutkijan keksimiä. (Kananen 2015, 354.) Kanasen (2015, 354) vahvistettavuuden keinona voidaan käyttää myös aineistotriangulaatiota. Tämä tarkoittaa, että tutkija etsii väitteilleen tukea aikaisemmista tutkimuksista. Vahvistus tutkijan esittämille väitteille parantaa laadullisen työn luotettavuutta. (Kananen 2015, 354.)

Saturaatiolla eli työn tulosten kylläntymisellä tarkoitetaan kerätyn aineiston kylläntymistä. Käytännössä tämä tarkoittaa, että aineistonkeruussa kerätty aineisto alkaa toistaa itseään. (Kananen 2015, 355.) Kanasen (2015, 355) mukaan aineiston kylläntyminen voi vaihdella paljon riippuen tutkimusongelmasta, mutta yleinen käsitys on, että aineisto kylläntyy 12 - 15 havaintoyksikön tutkimisen jälkeen.

3 Euroopan unionin ja sen ulkorajaa valvovat rajaviranomaiset

Teoreettisen viitekehyksen tarkoitus on pohjustaa tutkimusta ja osoittaa kirjoittajan perehtyneisyys aiheeseen. Viitekehyksen sisältö johdatetaan tutkimusongelmasta ja sen avulla selitetään tutkittavaa ilmiötä. (Kananen 2015, 112 - 114.) Kananen (2015, 112 & 114) jatkaa toteamalla, että lähdekritiikki nousee merkittävään asemaan viitekehystä rakennettaessa ja pyrkimyksenä tulee olla käyttää mahdollisimman tuoretta tietoa, jotta lukijalle selviää tutkitavan ilmiön nykytilanne. Viitekehyksen avulla työ istutetaan jo olemassa olevaan tietoon (Ronkainen, Pehkonen, Lindblom-Ylänne & Paavilainen 2013, 51).

Teoreettinen viitekehys on kerätty aikaisemmin esitettyjen tiedonkeruumenetelmien avulla. Viitekehys koostuu katsauksesta Euroopan unionin kehittymisestä ja sen turvallisuuteen vaikuttavista uhkakuvista. Lisäksi käsitellään Euroopan unionin rajaturvallisuusmalli, rajaviranomaisten toiminta sekä perehdytään PTR-yhteistyön kehittymiseen ja sitä ohjaavaan suomalaiseseen lainsäädäntöön.

3.1 Hiili- ja teräsyhteisöstä länsimaalaisia arvoja kunnioittavaksi sisämarkkina-alueeksi

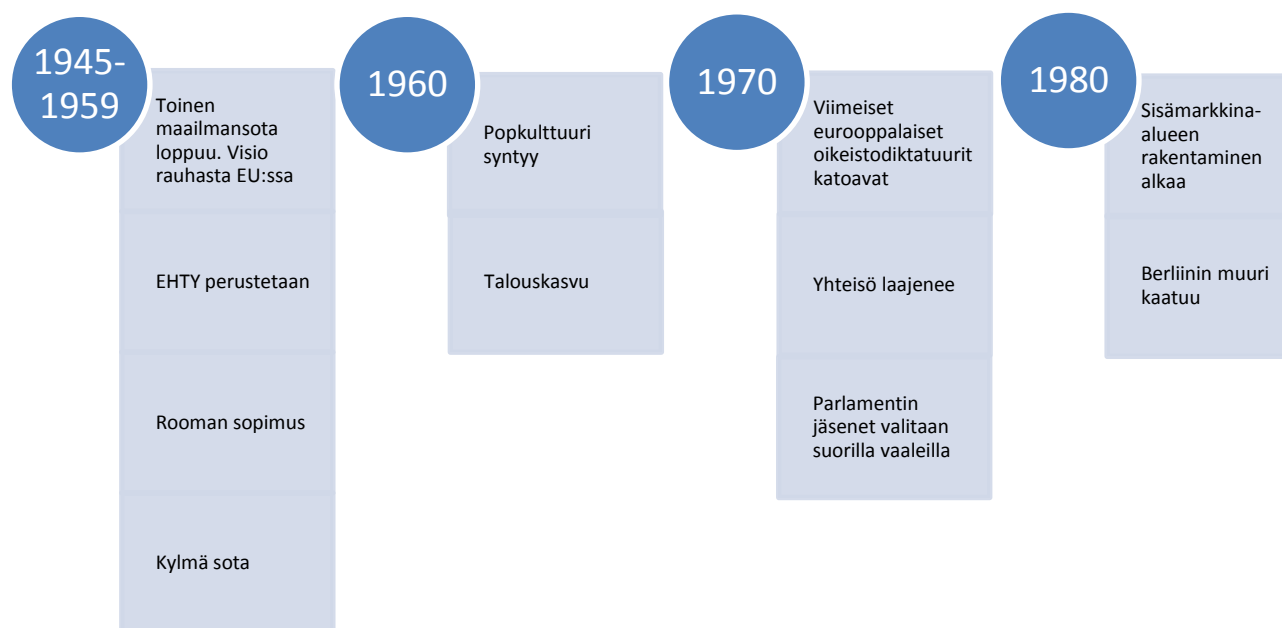
Euroopan unionia edeltävät ensi askeleet otettiin 1940-luvun loppupuolella toisen maailmansodan jälkeen. Euroopan hiili- ja teräsyhteisön (EHTY) perustettiin 1950, kun Alankomaat, Belgia, Italia, Luxemburg, Ranska ja Saksa sopivat yhteistyön aloittamisesta, jonka tavoitteena oli ennalta estää naapurimaiden tuhoiset sodat. Länsi-eurooppalaisten maiden lähentyminen ei kuitenkaan vaikuttanut itä- ja länsimaiden välisiin kylmiin suhteisiin vaan viileät välit jatkuivat vielä pitkään. (Euroopan unioni 2015.) Sopimus Euroopan talousyhteisöstä allekirjoitettiin seitsemän vuotta EHTY:n perustamisen jälkeen. Sopimus tunnetaan Rooman sopimukseksi, joka 1960-luvun loppupuolella yhdistettiin EHTY perussopimukseen ja näin ollen perustettiin EY, eli Euroopan yhteisöt. (Ulkoasiainministeriö 2007.) 1960-luku muistetaan Euroopan unionissa talouskasvun aikana, jolloin nuorisokulttuuri popyhtyeineen syntyi ja ruokaa riitti kaikille (Euroopan unioni 2015). Kuvioon 2 on merkitty EHTY:n perustaja jäsenmaat.



Kuvio 2 Euroopan hiili- ja teräsyhteisön jäsenmaat 1950-luvulla (Ulkoasiainministeriö 2016)

1970-luvulla talouskasvun vauhti hiipui. Taustalla hiipumiselle on arabimaiden ja Israelin välinen sota, joka aiheutti energiakriisin Euroopassa. Vuosikymmentä leimaa myös viimeisten oikeistodiktatuurien katoaminen Euroopasta ja yhteisön laajeneminen. Vuonna 1973 yhteisöön liittyi Tanska, Irlanti ja Iso-Britannia. (Euroopan unioni 2015.) Euroopan parlamentin vaikutusvaltaa vahvistettiin 1970-luvun lopussa, kun kansalaisille annettiin, suorilla vaaleilla, mahdollisuus valita parlamentin jäsenet. (Ulkoasiainministeriö 2015).

Seuraava vuosikymmen on Euroopassa muutosten aikaa. Yhteisön laajeneminen jatkuu ja vuonna 1986 allekirjoitetaan Euroopan yhtenäisasiakirja. Yhtenäisasiakirja on yksi yhteisön perussopimuksista, jonka nojalla aloitettiin sisämarkkina-alueen rakentaminen. (Euroopan unioni 2015b.) 1980-luvun loppupuoli on poliittisen mullistuksen aikaa. Berliinin muuri kaatui vuonna 1989 ja symboloi kylmän sodan lopullista päätöstä (Yle 2014). Muurin kaatuminen symboloi myös kommunistihallintojen romahdusta, joka johtaa 1990-luvulla itä- ja keskieurooppalaisten maiden välien lähentymiseen (Euroopan unioni 2015). Kuvioon 3 on koottu Euroopan unionin alkuvaihetta leimaavia tapahtumia.

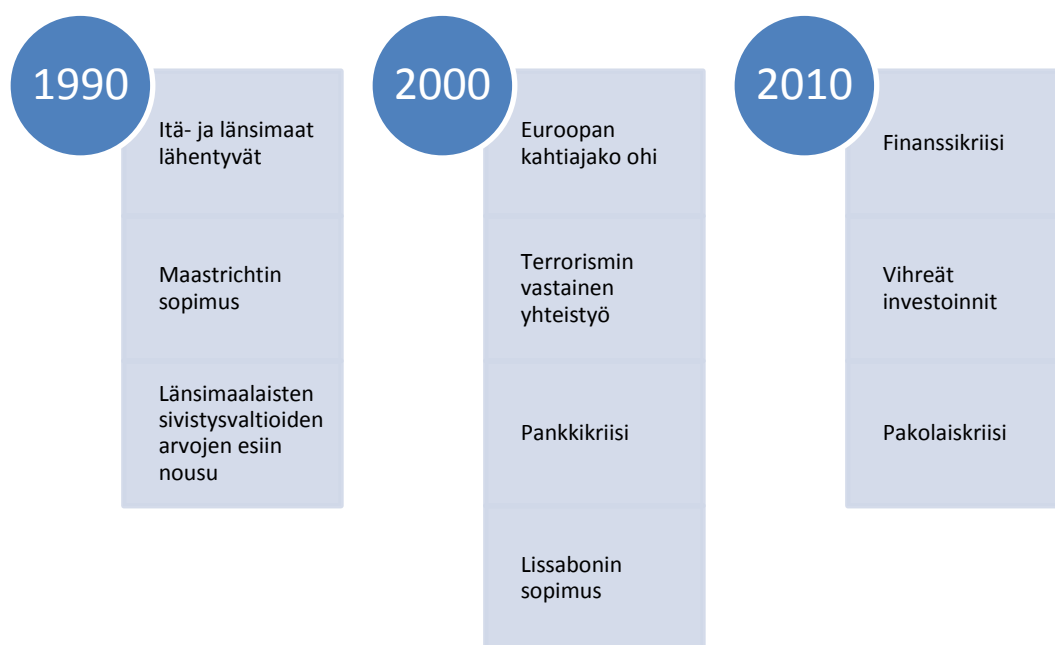


Kuvio 3 Euroopan hiili- ja teräsyhteisön kehittyminen vuosina 1945 - 1989

1990-luvun alussa saatetaan loppuun sisämarkkina-alueen rakentaminen. Tämä mahdollistaa tavarain, palveluiden, ihmisten ja rahan vapaan liikkuvuuden yhteisön alueella. Ihmisten vapaata liikkuvuutta ohjaa Schengenin sopimus. Yhteisön laajeneminen jatkuu myös tällä vuosikymmenellä, kun Itävalta, Ruotsi ja Suomi liittyvät yhteisöön. 1993 solmitaan Maastrichtin sopimus, joka on perusta nyky muodossa olevalle Euroopan unionille ja 1999 solmitaan Amsterdamin sopimus. (Euroopan unioni 2015.) Amsterdamin sopimuksessa painotetaan länsimaa-laisen sivistysvaltion arvoja kuten esimerkiksi työllisyyttä ja syrjimättömyyttä. Sopimus vahvistaa myös Euroopan unionin parlamentin komission puheenjohtajan valtaa. (YLE 1999.) 1990-lukua leimaa myös ympäristönsuojelu- ja turvallisuus- sekä puolustusyhteistyöaiheiden kiinnostuksen lisääntyminen (Euroopan unioni 2015).

Eurooppalainen kahtiajako idän ja lännen välillä voidaan lopullisesti päättää 2000-luvulla. Vuosikymmenen aikana Euroopan Unioni kasvaa vahvasti. Peräti 12 maata liittyy yhteisöön. Yhteisössä tiivistetään torjuntatoimia terrorismia vastaan Yhdysvalloissa tapahtuneen terrori-iskun takia. Yhteisön monissa maissa otetaan käyttöön Euroopan unionin yhteinen valuutta euro. Vuosikymmenen loppupuolella maailmantalous romahtaa, mikä Euroopan unionissa näkyy lisääntyneenä taloudellisenä yhteistyönä. (Euroopan unioni 2015.) Taloussanomassa (Hurri 2008) julkaistun kolumnin mukaan kriisi alkoi Yhdysvalloista, jossa asuntolainaa oli myönnetty luottokelvottomille asiakkaille, jotka eivät maksaneet pankeille asuntolainojaan. Ilmiö paheni

vallitsevien korkeiden korkojen takia (Hurri 2008). 2000-luvun loppupuolella Euroopan unionin jäsenmaat hyväksyivät Lissabonin sopimuksen, joka nykyaikaisti ja tehosti Euroopan unionin toimielinten toimintaa (Euroopan unioni 2015). Kuvio 4 kokoaa yhteen Euroopan unionin tapahtumat 1990-luvulta tähän päivään.



Kuvio 4 Euroopan unionin kehittyminen vuodesta 1990 tähän päivään asti

Finanssikriisi jatkuu vielä 2010-luvulla. Ankarasta kriisistä halutaan nousta investoimalla vihreään teknologiaan ja tiivistämällä yhteistyötä entisestään, jotta Euroopan unionissa voidaan tulevaisuudessa luoda kasvua (Euroopan unioni 2015). Finanssikriisin lisäksi Euroopan unionia ravastelee pahin pakolaiskriisi sitten toisen maailmansodan. Euroopan unionissa yritetään nyt löytää hätäratkaisujen lisäksi kestävämpiä ratkaisuja kriisiin liittyviin haasteisiin. (Helander 2015.) Ilman näitä ratkaisuja on mahdollista, että yhteisille arvoille rakennettu yhteisö murenee. Euroopan unionin arvoja ovat esimerkiksi rauha, turvallisuus, kestävä kehitys, solidaarisuus, ihmisoikeuksien turvaaminen sekä vapaa ja oikeudenmukainen kauppa (Euroopan unioni 2015c).

3.2 Euroopan unioniin kohdistuvat uhat

Euroopan komissio (2015b) julkaisi viime vuonna uuden Euroopan unionin turvallisuus ohjelman. Ohjelma korvaa aikaisemman sisäisen turvallisuuden ohjelman ja sen tavoitteena on erityisesti priorisoida uhkia liittyen terrorismiin, järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja kyberrikollisuuteen. Samassa hengenvedossa todetaan kuitenkin, että Euroopan unionin on pystyttävä vastaamaan myös muihin uhkiin, jotka kohdistuvat Euroopan unionin alueeseen. (Euroopan komissio 2015b.) Euroopan komissio (2015b) toteaa julkaisussa, että Euroopan Unioni ja sen

jäsenmaat kohtaavat lukuisia uusia, monimuotoisia ja yhä kansainvälisempiä uhkia, jotka johtuvat Euroopan unionin lähialueiden muuttuneesta turvallisuustilanteesta. Näihin uhkiin Euroopan unioni haluaa vastata tiiviimmällä yhteistyöllä, joka ei tunne maa- eikä toimialarajoja (Euroopan komissio 2015b).

Järjestäytynyt rikollisuus on kannattava rikollistoiminnan muoto, joka voi esiintyä monessa eri muodossa. Järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyy usein myös korruptio, joka mahdollistaa maaraajojen ylittävän rikollisen toiminnan. Korruptiontorjuntaan on panostettu niin kansallisella kuin myös unioni tasolla. Euroopan unioni seuraa jäsenmaidensa tilannetta ja on sitoutunut torjumaan korruptiota. Järjestäytynyt rikollisuus pyritään kitkemään kohdistamalla toimet rikollisiin tavoin saatuihin varoihin. (Euroopan komissio 2015a, 9.) Euroopan komission (2015a, 9) mukaan rikollisverkostojen heikoin kohta on taloudelliset voitot, jotka järjestöt saavat esimerkiksi pesemällä rahaa, salakuljettamalla valvonnan alaisia tuotteita tai myymällä tuoteväärennöksiä. Toiminnalla saatujen varojen seuranta auttaa paljastamaan rikollisen verkoston ja takavarikoimalla voitot vähennetään toiminnan kannattavuutta (Euroopan komissio 2015a, 10).

Tuoteväärennökset ovat kansainvälinen ongelma, joilla on suuri merkitys taloudellisesti ja yhteiskunnallisesti. Tuoteväärennökset rikkovat tekijänoikeutta ja niiden turvallisuutta on mahdotonta varmistaa. Esimerkiksi lääkeväärennökset saattavat tuotteen käyttäjän terveyden- ja mahdollisesti jopa hengen vaaraan. Teollis- ja tekijänoikeusvalvontaa on tehostettu Euroopan unionissa, mutta tuotteiden levitys on edelleen helpohkoa internetin tarjoamien mahdollisuuksien vuoksi. (Euroopan komissio 2015a, 9 - 10.) Myös muut internetiin liittyvät rikollismuodot on huomioitu turvallisuusohjelmassa.

Lääkeväärennösten lisäksi myös laittomien huumausaineidenkauppa kukoistaa. Huumekauppa on maailman suurin rikollistoiminnan toimiala, joka tuottaa rikollisjärjestöille merkittäviä määriä käteistä rahaa. Ongelman on todettu leviävän ja kehittyvän nopeasti, kun salakuljetusreitit muuttuvat käden käänteessä ja uudet huumeet valtaavat markkinoita. (Euroopan komissio 2015a, 9; Erling 2015, 67.) Euroopan komission (2015a, 9) mukaan Euroopan unioni rahoittaa alueellaan hankkeita, jotka edistävät rajojen ylittävän huumausaineen torjuntaa. Myös Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskus EMCDDA auttaa jäsenmaita torjumaan huumeiden käyttöä ja huumekauppaa (Euroopan komissio 2015a, 9).

Rahoituksen saanti on avainasemassa niin järjestäytyneessä rikollisuudessa kuin terrorismissa (Euroopan komissio 2015a, 10). Viime vuonna julkaistun turvallisuusohjelman mukaan, väkivaltainen radikalisoituminen ja terrorismi ovat vaikuttaneet vahvasti Euroopan unionin välittömässä läheisyydessä oleviin alueisiin ja heikentäneet myös Euroopan unionin turvallisuustilannetta (Euroopan komissio 2015b). Euroopan unioni haluaa tulevana vuosina panostaa terro-

rismin torjuntaan erityisesti parantamalla tiedonvaihtoa ja operatiivista toimintaa viranomais-ten välillä. (Euroopan komissio 2015b.) Yhteistyötä halutaan parantaa, koska terrorismi ei tunne maarajoja ja vapaan liikkuvuuden takaamiseksi on yhdessä huolehdittava tehokkaasta ulkorajavalvonnasta (Euroopan komissio 2015a, 10).

Viimeaikaisissa terrori-iskuissa on käytetty räjähdaineita. Räjähdaineita on usein tehty itse, mikä vaikeuttaa pomminvalmistustarvikkeiden saatavuuden heikentämistä. Iskuissa on käytetty laajasti saatavilla olevia kemiallisia aineita, joiden saatavuuteen Euroopan unioni pyrkii puutumaan. Myös räjähteiden ja muiden pomminvalmistustarvikkeiden valvontaa halutaan parantaa, jotta aineet eivät joudu väärin käsiin. (Euroopan komissio 2015a, 10.)

Erlingin (2015, 66 - 68) mukaan salakuljetuksissa on perinteisesti kuljetettu korkeasti tullatta-vaava tavaraa kuten tupakkaa ja alkoholia. Myös huumeita salakuljetetaan niiden yleisen lait-tomuuden takia paljon. Erling (2015, 68) jatkaa kuitenkin toteamalla, että salakuljetus on kehittynyt suuntaan, jossa vaarallisten aineiden, jätteiden ja uhanalaisten lajien kuljetus on noussut suosiossa. Vaarallisia aineita ja jätteitä kuljetetaan kehitysmäihin, jossa aineiden kä-sittely on vajavaista tai pahimmassa tapauksessa puuttuu kokonaan. Salametsästys puolestaan on noussut suosiossa, koska alalla liikkuu paljon rahaa. (Erling 2015, 68.) Erling (2015, 68) huomauttaa, että salametsästäjä voi tienata saman kilohinnan verran rahaa sarvikuonon sar-vesta kuin puhtaasta kullasta.

Euroopan unioniin kohdistuviin uhkiin ja salakuljetuksiin katsotaan liittyvän myös ihmiskauppa ja laiton maahantulo. Vallitsevat poliittiset ja taloudelliset tilanteet Euroopan unionin lähi-alueilla ovat saaneet valtavan määrän ihmisiä liikkeelle. Laittoman mahanmuuton ja ihmis-kaupan torjunta ovat Euroopan unionin tavoitteita. Euroopan unionin komissio on laatinut maahanmuutto ja turvapaikkapolitiikan, jossa otetaan vahvemmin kantaa näihin asioihin. (Eu-roopan komissio 2015a, 11.) Euroopan komissio (2015a, 8) toteaa satojentuhansien ihmisten joutuvan ihmiskaupan uhriksi, jo pelkästään Euroopan unionin alueella. Ihmiskaupan todetaan olevan nykyaikainen muoto orjakaupasta, jonka torjumiseksi on huolehdittava erityisesti haa-voittuvassa asemassa olevien ihmisten tarpeista (Euroopan komissio 2015a, 8).

Kaiken kaikkiaan ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden raja on kaventunut (Erling 2015, 68). Er-lingin (2015, 68) mukaan yksi syy tähän on, että samat organisaatiot voivat pyörittää niin ter-roristista toimintaa kuin järjestäytyntä rikollisuutta. Erling (2015, 68 - 69) jatkaa toteamal-la, että Europol on selvittänyt rikollisjärjestöjen sijoittumisen Euroopassa. Organisaatioiden takana olevien johtokeskusten on todettu keskittyvän Baltian alueelle, Hollannin, Espanjan, Italian ja Bulgarian alueille (kuvio 5). Organisaatioiden johdossa olevien henkilöiden kiin-nisaaminen on kuitenkin osoittautunut lähes mahdottomaksi moniportaisen organisaation ta-

kia. Henkilöt eivät usein tunne toisia organisaatiossa toimivia henkilöitä ja ylintä johtoa suojaa ns. ”kilipimiehet”, joiden edemmäs ei tietoa useimmiten saada. (Erling 2015 68 - 69)



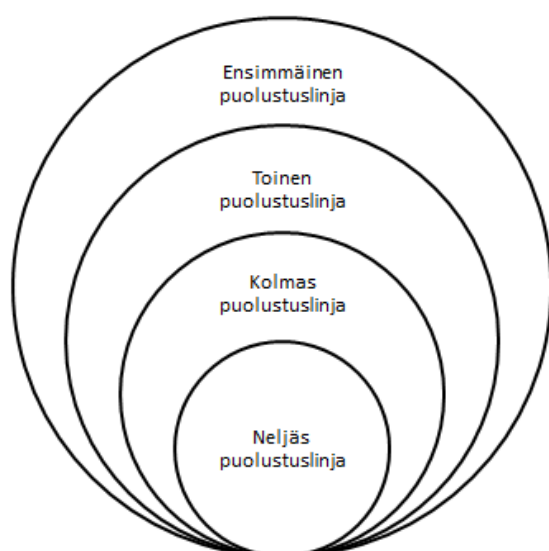
Kuvio 5 Rikollisjärjestöjen keskittymät Euroopassa (Erling)

Rikollisjärjestöjä johdetaan usein kuten yrityksen liiketoimintaa. Toimintaa mukautetaan tuottoisuuden mukaan ja yhteistyötä tehdään luotettavien kumppanien kanssa. Yhteistyö perustuu usein etniseen taustaan ja luonteviin kulkuyhteyksiin. Baltian maiden alueella sijaitsevat rikolliset järjestöt hyötyvät erityisesti sijainnistaan. Venäjän kautta tuodaan merkittäviä määriä heroiniä Afganistanista Eurooppaan. Lisäksi Baltian alueen järjestöt tekevät yhteistyötä Italian mafian kanssa ja yhdessä he levittävät huumeita Eurooppaan. (Erling 2015, 68 - 70.) Erlingin (2015, 70) mukaan keskittymät ovat kasvaneet huumekaupan avulla, mutta toiminta monipuolistuu rahanpesuun ja tuotteiden väärentämiseen.

3.3 Euroopan unionin rajaturvallisuusmalli

Euroopan unionin rajavalvonta perustuu neljään puolustuslinjaan tukeutuvaan malliin (kuvio 6). Uloin, eli ensimmäinen, puolustuslinja ulottuu Euroopan unionin ulkopuolelle. Uloin puolustuslinja yletty kolmansiiin maihin, joista unionin alueelle pyrkii henkilö tai saapuva tavara-lähetys. Uloimmassa linjassa tarkastetaan, että saapuvalle tavaralle ja henkilölle asetetut

vaatimukset täyttyvät. (RajatOn 2015; Räsänen 2013, 51.) Esimerkiksi usein kolmansista maista tavaraa tuovat toimijat voivat hyötyä valtuutetun taloudellisen toimijan (AEO) nimityksestä. AEO-nimitystä anotaan Tullilta. AEO toimija täyttää AEO-toimijalta vaaditut edellytykset ja pääsee näin ollen erityiseen asemaan, jossa yksinkertaistetut tullimenettelyt ovat mahdollisia. (Vesterinen 2011, 39; Tulli 2015a.)



Kuvio 6 Euroopan rajaturvallisuusmalli

Rajavalvontamallin toiseksi uloimmalla valvontalinjalla tarkoitetaan rajavalvontaviranomaisten välistä yhteistyötä Euroopan unionin jäsenmaiden kesken. Esimerkiksi jäsenmaiden väliset, koordinoidut, rajavalvontaoperaatiot ovat osa toista puolustuslinjaa. Räsänen (2013, 51) toteaa jäsenmaiden välisen viranomaisyhteistyön olevan tehokas väline vahvistamaan olemassa olevaa rajavalvontaa. Rajaturvallisuusmallin toisen puolustuslinjan tarkoituksena on myös jakaa tietoa jäsenmaiden välillä (Poutanen 2012, 18).

Kolmannella rajavalvonnan puolustuslinjalla tarkoitetaan rajatarkastuksia Euroopan unionin ulkorajoilla sekä rajanylityspaikkojen välisten alueiden rajavalvontaa. Puolustuslinjalla tarkastetaan asiakirjojen aitous ja tehdään perusteellinen maahantulotarkastus tai vähimmäistarkastus, jos kyseessä on alueelle palaava Euroopan unionin jäsenmaan kansalainen. (RajatOn 2015.) Puolustuslinjalla kannetaan alueelle saapuvasta tavarasta tullimaksu, kun saapuva tavara saapuu ensimmäistä kertaa Euroopan unionin jäsenmaahan (Euroopan unioni 2016). Kolmas puolustus linja ei ole pelkästään Euroopan unionin ulkorajavalvonnan kannalta tärkeä vaan se kattaa myös rajavalvonnan kansallisella tasolla (Räsänen 2013, 51). Räsänen (2013, 51) mukaan kolmannen puolustuslinjan tarkoituksena on paljastaa ihmisten ja varastetun omaisuuden salakuljetus sekä edesauttaa järjestäytyneen rikollistoiminnan ilmi tuomista.

Voisi kuvitella, että kolmas puolustuslinja on sisin rajavalvontamallin puolustuslinja ja toiminta loppuu Schengen-sopimuksen myötä Euroopan unionin ulkorajoille. Näin ei kuitenkaan ole. Rajaturvallisuusmallin neljäs puolustuslinja koostuu toimista, jotka parantavat alueen sisäistä turvallisuutta ja ne voidaan tarvittaessa ottaa käyttöön. Neljäs puolustuslinja mahdollistaa tilapäisten rajatarkastusten käyttöönoton alueen sisärajoilla. Jäsenmaat ovat käyttäneet neljättä puolustuslinjaa esimerkiksi merkittävien kansainvälisten tapahtumien yhteydessä. (RajatOn 2015.) Räsänen (2013, 51) mukaan erilaiset tehostetut valvonnan ajanjaksot ovat myös osa sisintä puolustuslinjaa. Räsänen (2013, 51) jatkaa kertomalla, että neljännen puolustuslinjan toimia käytetään kansallisten tietojen pohjalta ja toimien on noudatettava kansallista lainsäädäntöä, kun toimitaan Euroopan unionin jäsenmaan alueella.

3.4 Euroopan unionin ulkorajoilla toimivat rajavalvontaviranomaiset

Seuraavaksi perehdytään Euroopan unionin ulkorajoilla toimiviin viranomaisiin, jotka osallistuvat PTR-yhteistyöhön. PTR-yhteistyöhön osallistuvat Poliisi, Tulli sekä Rajavartiolaitos. Ulkorajoilla toimii näiden viranomaisten lisäksi useampi taho, joiden kanssa viranomaiset tekevät yhteistyötä. Muiden tahojen toimintaan ja näitä koskevaan yhteistyöhön ei tässä työssä perehdytä, koska ne jäävät opinnäytetyön rajauksen ulkopuolelle.

Tarkoituksena on tutustua Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen toimintaan, näiden yhteistyöhön, sekä kunkin tahon yhteistyökumppaneihin. Lisäksi kuvataan tahojen organisaatorakenteet. Aineistoa kerättiin kirjallisuuskatsauksen avulla sekä täydennettiin konsultaatioiden avulla.

3.4.1 Poliisi

Poliisilain (872/2011 1 §) mukaan Poliisin vastuulla on ”oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen”. Poliisin toimintaa ohjaa ja valvoo sisäministeriö, jonka alaisuuteen organisaatio kuuluu. Operatiivista toimintaa ohjaa ja valvoo poliisihallitus. (Poliisi 2015.)

Keskusrikospoliisi on osa poliisiorganisaatiota, joka on erikoistunut järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan. Suojelupoliisi vastaa Suomen turvallisuuden vaarantavien projektien ja rikosten torjunnasta. (Poliisi 2015.) Poliisilain 1 § mukaan Poliisin tulee toimia yhteistyössä muiden viranomaisten, yhteisöjen ja asukkaiden kanssa. Turvallisuuskomitean julkaisussa (2015, 64) todetaan Poliisin joutuvan mukautumaan muuttuvaan turvallisuusympäristöön, mikä käytännössä merkitsee, että Poliisin rikoksia ennaltaehkäisevät toimet kohdistuvat yhä useammin

Suomen maarajojen ulkopuolelle. Erlingin (2015,146) mukaan yhteistyö Poliisin ja Tullin välillä on ollut erityisen antoisaa huumausainerikollisuuteen liittyvissä työtehtävissä.

Kansainvälisessä turvallisuusyhteistyössä Europol on keskeisessä asemassa. Europol on osa Euroopan unionin turvallisuusjärjestelmää. Sen tarkoituksena on parantaa Euroopan unionin alueen turvallisuutta ja avustaa viranomaisia. Se toimii tietojen välittäjänä ja antaa tarvittaessa asiantuntijatukea viranomaisille. Lisäksi Europol laatii säännöllisesti selvityksiä rikollisuudesta ja terrorismista pitkällä aikavälillä. (Euroopan unioni 2015a.)

3.4.2 Tulli

Suomen tulli eroaa poliisi- ja rajavartiolaitosviranomaisista siten, että Tulli kuuluu valtiovarainministeriön alaisuuteen. Tullissa työskentelee noin 2300 henkilöä, jotka tekevät yhteistyötä elinkeinoelämän ja viranomaisten kanssa niin kansallisella kuin kansainvälisellä tasolla. (Tulli 2014a.) Tullin tehtävänä on edistää tavarakaupan sujuvuutta samalla sen oikeudellisuutta varmistaen. Tulli kantaa myös laaja-alaisesti veroja. Tulliverot, maahantuonnin arvonlisäverot sekä valmiste- ja autoverot kuuluvat Tullin kannettaviksi. Verotuksen lisäksi Tulli suojaa yhteiskuntaa, ympäristöä ja kansalaisia huolehtimalla maahan tuotavien ja maasta vietävien tavaroiden tullivalvonnasta. Tullin oma laboratorio vastaa kulutustavaroiden ja elintarvikkeiden määräystenmukaisuudesta ja turvallisuuden tutkimisesta maahan tuonnin yhteydessä. (Tulli 2014b.) Vuosittain Tulli tuottaa tilastotietoja rajaliikenteestä, ulkomaankaupan kuljetuksista ja ulkomaankaupan arvosta (Tulli 2015b). Turvallisuuskomitean julkaisussa (2015, 66) todetaan Tullin olevan ”kokonaisturvallisuudesta vastaava erityisviranomainen”, jolla on erityisesti asiantuntijaosaamista ulkomaankaupassa ja kansainvälisessä liikenteessä.

Tulli tekee useiden kansallisten ja kansainvälisten tahojen kanssa yhteistyötä. Kansallisella tasolla Tulli tekee yhteistyötä Eviran, Säteilyturvakeskuksen, tekijänoikeusjärjestöjen, Liikenteen turvallisuusvirasto Trafin, Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimean sekä Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukesin kanssa (Erling 2015, 104). Kansainvälisesti Tulli tekee yhteistyötä sopimalla kahdenvälisiä tulliyhteistyösopimuksia. Pohjoismaiden välinen tulliyhteistyö on erityisen tiivistä ja osoittautunut erittäin tulokselliseksi. Tulli osallistuu myös maailman tullijärjestö WCO:n toimintaan, jonka tavoitteena on yksinkertaistaa tullimenettelyjä ja yhtenäistää hallinnoimisensa sopimusten soveltamista. (Tulli 2015c.)

Euroopan unionin jäsenyyden myötä Tulli liittyi automaattisesti tulliliittoon, joka koostuu kaikista Euroopan unionin jäsenmaista. Tulliliiton tarkoituksena on yhtenäistää tullimenettelyitä koko alueella. (Erling 174.) Taxud ohjaa ja kehittää tulliliittoa sekä ylläpitää avointa keskustelua jäsenmaiden välillä, jotta tulliliito pystyisi paremmin vastaamaan tulli- ja veropetoksiin. Tulliliitolla on merkittävä rooli ulkorajaturvallisuuden kehittämisen kannalta. (Taxation and

customs union 2015.) Euroopan unionin alueella on olemassa yhteinen passitusjärjestelmä, jonka avulla alueella tuleva lähetys kirjataan ensimmäisessä tullauspaikassa. Ensimmäinen tullauspaikka syöttää järjestelmään tarvittavat tiedot, jotka ovat tämän jälkeen määränpään tullitoimipisteen saatavilla. Sähköinen tiedonsiirto on osoittautunut tehokkaaksi ja nykyään kuljetuksia katoaa harvoin Euroopan unionin alueella. (Erling 2015, 178.)

PTR-yhteistyössä Tullin rooli on rajoitusten ja kieltojen alaisten tavaroiden sekä polttoainemaksulain valvonta. Tulli osallistuu säännöllisesti PTR-yhteistyöhön vesiliikenteen, maantieliikenteen ja ulkomaalaisvalvonnan osalta, jossa tämän yleisin suorittaman toimenpide on tullitarkastus. Yhteistyöhön osallistuvat viranomaiset laativat yhdessä valvontasuunnitelmat, joiden mukaan yhteistyötä organisoidaan. (Fagerström 2016.) Fagerström (2016) jatkaa toteamalla, että viranomaisyhteistyö tulee todennäköisesti kehittymään entisestään vähenevien resurssien myötä. Yhteistyötä hän (2016) tehostaisi lisäämällä viranomaisten yhteispartiointia maantieliikenteen rajavalvonnan osalta. Lisäksi Tullin toimivaltaa olisi Fagerströmin (2016) mukaan tarpeellista täsmentää, koska tällä hetkellä Tullilla ei ole toimivaltaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden valvontaan.

3.4.3 Rajavartiolaitos

Suomessa Rajavartiolaitoksessa työskentelee noin 2700 henkilöä (Rajavartiolaitos 2016b). Yhdessä nämä henkilöt vastaavat mm. henkilöliikenteen rajatarkastuksista rajanylityspaikoilla. Lisäksi organisaatio vastaa kokonaisuudessaan maan rajojen valvonnasta. Rajavalvonnalla tarkoitetaan toimia, joiden avulla ylläpidetään rajaturvallisuutta rajanylityspaikkojen välisillä alueilla. Rajatarkastuksella taas tarkoitetaan toimia, jotka kohdistuvat henkilöön, hänen tavaroihin ja hänen kulkuneuvoon, kun hän on ylittämässä rajaa rajanylityspaikalla. Rajatarkastus voidaan poikkeuksin tehdä myös esimerkiksi julkisen liikenteen kulkuneuvossa. (Rajavartiolaitos 2016c; Rajavartiolaitos 2016d.)

Turvallisuuskomitean julkaisun (2015, 65) mukaan nykyinen turvallisuustilanne Suomen rajoilla on hyvä. Julkaisussa todetaan, että hyvästä rajaturvallisuustilanteesta halutaan pitää kiinni ja että erityisesti Suomen ja Venäjän välisen pitkän maarajan toimivuus ja turvallisuus on priorisoitu korkealle. (Turvallisuuskomitea 2015, 65.) Turvallisuuskomitean (2015, 65) mukaan Suomessa on Euroopan turvallisimmat raja-alueet.

Rajavartiolaitos tekee tiivistä ja jatkuvaa yhteistyötä Euroopan unionin jäsenmaiden ja Schengen-maiden viranomaisten kanssa. Myös jäsenyyttä hakevien maiden viranomaisten kanssa tehdään yhteistyötä. Venäjän ja Suomen rajavartiolaitosten väliseen yhteistyöhön käytetään rajavaltuutettuja. Maiden välisten yhteistyömuotojen lisäksi Rajavartiolaitos tekee yhteistyötä Euroopan unionin rajaturvallisuusvirasto Frontexin kanssa. Frontexissa huolehdi-

taan jäsenmaiden välisestä operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä. (Rajavartiolaitos 2016a.) Kansallisesti Rajavartiolaitoksen tärkeimmät yhteistyökumppanit ovat Poliisin ja Tullin lisäksi Maahanmuuttovirasto, Liikennevirasto ja Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi (Ritola 2016).

Rajavartiolaitoksen esikunnan rajatarkastusyksikön päällikön eversti Ritolan (2016) mukaan PTR-viranomaisten yhteisiä toimintamalleja on käyty viime vuosina läpi valtiovarainministeriön ja Teknologian tutkimuskeskus VTT:n kanssa. Käynnissä on tällä hetkellä kaksi hanketta, joiden avulla PTR-toimintaa pyritään entisestään kehittämään (Ritola 2016). Ritolan (2016) mukaan ei hankkeiden jalkautuksen jälkeen enää ole merkittäviä, yksittäisiä kehittämiskohteita, vaan toiminnan edelleen kehittäminen edellyttäisi ”koko moottorin purkamisen ja uudelleen rakentamisen sen sijaan, että yksittäisiä osia korjaillaan”. Ritolan (2016) arvion mukaan tähän ei kuitenkaan olla menossa.

Yksi kehitysidea voisi olla menokehityksen vaikutuksen kehittäminen suuntaan, joka rohkaisisi PTR-viranomaisia kokeilemaan yhä laajempaa yhteistyötä ja tukemaan toisia. (Ritola 2016.) Ritolan (2016) mukaan haasteena on tällä hetkellä valtion menokehitys, joka on valmisteltu useammaksi vuodeksi eteenpäin. Nykyinen toimintamalli pitää organisaatiot omilla toiminnan alueillaan, koska ei ymmärrettävistä syistä haluta vaarantaa seuraavan vuoden rahoituskehityksen toteutumista. Mikäli PTR-viranomaiset ryhtyisivät tekemään nykyistä laajemmassa määrin toisten viranomaisten tehtäviä, niin pahimmillaan voisi muodostua sellainen väärä käsitys, että organisaatiolla on käytössään ylimääräisiä varoja, kun tällä on varaa sitoa resurssejaan varsinaisten päätehtäviensä ulkopuolelle. (Ritola 2016). Toisaalta Ritola (2016) toteaa, ettei koko toimintaa voida yhtenäistää PTR-viranomaisten välillä, koska esimerkiksi sotilaalliseen maanpuolustukseen liittyvien tehtävien edellyttämää koulutusta ei yksinkertaisesti löydy kaikista viranomaisorganisaatioista.

3.5 PTR-yhteistyön kehitys

Erling (2015, 142) esittää, että PTR-yhteistyön ensimmäiset vaiheet olisi kansallisesti käyty jo 1920-luvulla, kun ensimmäisiä säädöksiä viranomaisyhteistyöstä säädettiin. Nykypäiväinen viranomaisyhteistyön malli alkoi kuitenkin muotoutua vasta 1990-luvulla, kun Suomi liittyi Euroopan unioniin ja Schengen-alueeseen. Toisen viranomaisen ydintehtäväalueen tuntemista pidettiin yhteistyön kehittämisessä kantavana ajatuksena. Tarkoitus oli, että viranomaiset tämän ajatuksen pohjalta voivat hakea toimintamalleja, jotka tukevat tehokasta yhteistyötä. (Erling 2015, 142.) Yhteistyön rakentaminen ja kehittäminen ei kuitenkaan ollut mutkatonta. Erling (2015, 142 - 143) jatkaa toteamalla, että erityisesti esitutkinnan osalta oli erimielisyyttä ja hän kertoo olleensa yllätynyt siitä, kuinka paljon viranomaistahojen välisiä kiistoja syntyi toisten viranomaistehtävien vähättelystä ja ”reviiririidoista”. Työnjakoon liittyvät erimielisyydet ratkaistiin vuonna 1998 Tullin silloisen pääjohtajan Tapani Erlingin ja Rajavartiolaitoksen päällikkö Hannu Ahosen toimesta. Lähtökohdaksi yhteistyölle asetettiin selkeästi kun-

kin viranomaistahon ydintehtävät. Esitutkinnan osalta sovittiin, että Rajavartiolaitos ja Tulli vastaavat edelleen paljastamiensa rikosten esitutkinnassa, mutta laajemmissa tapauksissa kootaan työryhmiä, jossa PTR-viranomaiset ovat edustettuina. Viranomaiset ovat lähtökohtaisesti samassa arvossa ja esitutkinnan johdosta sekä työnjaosta sovitaan erikseen. (Erling 2015, 142 - 143.) Erling (2015, 143) kertoo kuitenkin, että katsottiin Poliisilla olevan viimekädessä ratkaisijan rooli erimielisyyksissä yleismandaattinsa takia.

Viranomaisten välinen yhteistyö pyöri pitkään keskinäisten sopimusten perusteella. 2000-luvulla syntyi kuitenkin tarve kirjata keskeiset yhteistyötä koskevat periaatteet laiksi ja näin ollen laki Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistyöstä (687/2009) tuli voimaan vuonna 2009. (Erling 2015, 148 - 149.) Laki 687/2009 ohjaa yhteistyötä Suomessa ja sen tarkoituksena on varmistaa, että viranomaisyhteistyö on tehokkaasti, taloudellisesti ja tarkoituksenmukaisesti toteutettua. Yhteistyö kattaa yhteistyöhön kuuluvien viranomaisten rikostorjunnan, valvontatoiminnan ja toimenpiteet, jotka liittyvät kansainväliseen yhteistoimintaan (687/2009). Laki 687/2009 mahdollistaa PTR-viranomaisten yhteistyön siten, että yhteistyöviranomainen voi suorittaa tai osallistua tehtävän suorittamiseen, joka kuuluu ensisijaisesti hoidettavaksi toiselle yhteistyöhön osallistuvalla viranomaistaholle. Pääsääntöisesti perustana on, että viranomainen, jonka tehtäväalueeseen tehtävä kuuluu, pyytää apua yhteistyöviranomaiselta (687/2009). Poikkeuksia on ja esimerkiksi 687/2009 2 § mukaisesti yhteistyöviranomainen voi suorittaa ilman pyyntöä kiireellisen rikostorjuntatehtävän, joka kuuluu toisen PTR-viranomaisen tehtäväalueeseen, mikäli tehtävää ei voida viivyttää. Laki 687/2009 määrittelee myös kustannusten korvaamisen. Pääsääntöisesti yhteistyöhön sitoutuneet tahot luovuttavat tilapäisesti yhteistyöhön osallistuville tahoille resurssejaan yhteistyön piiriin kuuluvien tehtävien suorittamiseksi. Edellyttäen että heidän oma toimintansa ei häiriinny. Kustannuksia voidaan lain 879/2009 11 § nojalla katsoa korvattaviksi mikäli, avun antajan roolissa olevan PTR-viranomaisen resursseja sidotaan merkittävä määrä tehtävään tai avun antajan omat tehtävät häiriintyvät avunannosta.

Lain keskeisimpänä ajatuksena näkyy viranomaisyhteistyön perusperiaate. Periaatteena on että yhteistyötä tehdään, silloin kun yhteistyön avulla voidaan saavuttaa etuja, joita yksin toimittaessa ei saavutettaisi. Yhteistyömalli on kansainvälisesti herättänyt mielenkiintoa. Ajatusmallia on pyritty levittämään ja tunnustelevia keskusteluja on käyty, mutta hän toteaa, että laajempi levitys on yleensä kariutunut reviiiriitoihin ja liialliseen oman toiminnan tarkasteluun. (Erling 2015, 150.) Yhteistä etua ei ole yritysten yhteydessä löydetty, jolloin yhteistä tarvetta yhteistyölle ei ole (Erling 2015, 151).

Viranomaisyhteistyön kehittyminen edellyttää avointa ilmapiiriä, jossa tiedonvaihto on päivitettäistä ja sujuvaa. Parhaimmillaan yhteistyö mahdollistaa osapuolten työn teon toisen puolesta ja toisen pitämisen ajan tasalla. Kilpailu osapuolten välillä tappaa kuitenkin erittäin tehok-

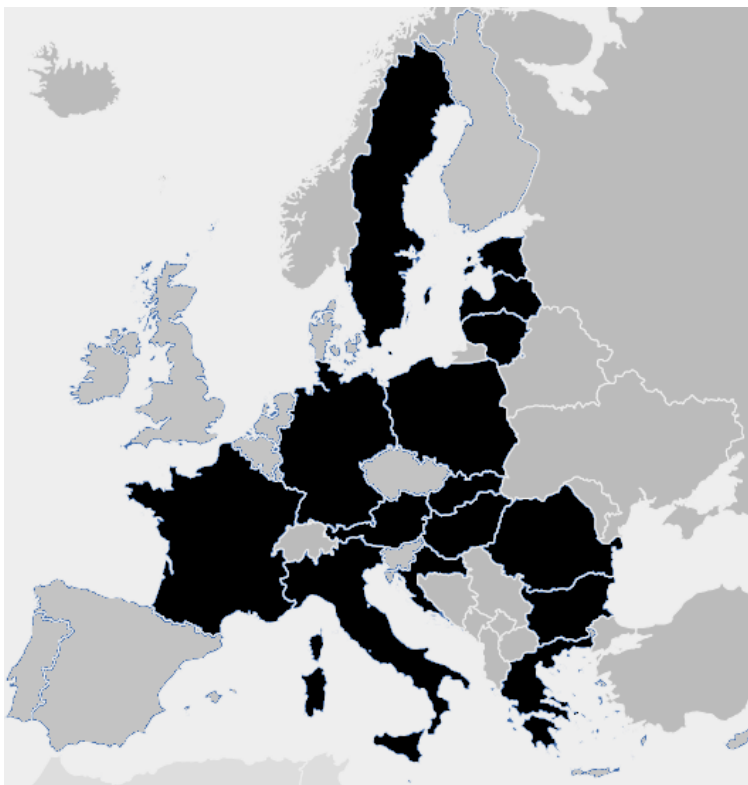
kaasti kaiken yhteistyön alun, joten yhteistä koulutusta tarvitaan. Yhteistä koulutusta on järjestetty yhä enenevässä määrin. Oikeanlaisen ilmapiirin ja yhteisen tahotilan lisäksi on oleellista, että toimintaa ohjataan lainsäädännön avulla, jota täydennetään tiiviillä sopimusverkolla. (Erling 2015, 150.) Myös Niemenkari (2003, 22) yhtyy Erlingin näkemykseen, että juridiset päätökset, niin kansallisella kuin kansainvälisellä tasolla, ohjaavat voimakkaasti rajavalvonnan kehittymistä.

4 PTR-yhteistyön laajuuden selvittäminen Euroopan unionin ulkorajoilla

Tässä luvussa kerrotaan tiedonkeruun ja tiedonanalysoinnin toteutuksesta sekä esitellään kerätyn aineiston lisäksi aineistosta saatuja tuloksia.

4.1 Tiedonkeruun toteutus konsultoinnin ja verkkokyselyn avulla

Tiedonkeruumenetelmäksi valittiin verkkokysely. Valintaan päädyttiin, koska opinnäytetyön kannalta tärkeät henkilöt sijaitsevat maantieteellisesti katsottuna etäällä toisistaan ja etäällä tutkijasta. Verkkokyselyn valintaa tiedonkeruumenetelmäksi puolsi myös sen kustannustehokkuus sekä mahdollisuus tavoittaa nopeasti suuri määrä henkilöitä. Verkkokyselyyn osallistujat valittiin siten, että tarkasteltavana oleva Euroopan unionin ulkoraja olisi mahdollisimman monipuolisesti edustettuna jäsenmaiden PTR-viranomaisten osalta. Kuvioon 7 on merkitty mustalla ne jäsenmaat, joihin kysely lähetettiin.



Kuvio 7 Verkkokyselyn vastaanottajat

Kyselyn vastaanotti lopulta 43 eri tahoa 15. eri jäsenmaasta. Pääasiassa kysely lähetettiin Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen edustajille, mutta myös jotkin ministeriöt vastaanottivat kyselyn. Kysely lähetettiin niiden jäsenmaiden ministeriöille, joiden yhteystiedot Poliisin, Tullin tai Rajavartiolaitoksen osalta olivat virheelliset tai yhteystietoja ei löytynyt lainkaan. Taustalla oli ajatus tavoittaa kustakin jäsenmaasta vähintään kolme henkilöä, jotka edustaisivat maan Poliisia, Tullia ja Rajavartiolaitosta.

Verkkokysely toteutettiin Google forms -ohjelman avulla. Kysely jaettiin kahteen vastauslomakkeeseen, josta vastaanottaja sai valita itselleen sopivamman vaihtoehdon. Ensimmäinen vastauslomake oli tarkoitettu jäsenmaiden PTR-viranomaisille, jotka tekevät säännöllisesti yhteistyötä (liite 1). Kysely rakennettiin kahden teeman ympärille. Ensimmäinen teema oli yhteistyö. Teeman alle sijoittuvien kysymysten avulla pyrittiin selvittämään yhteistyön laajuus. Toiseksi teemaksi valikoitui yhteistyön kehittäminen. Kysymyksillä pyrittiin löytämään yhteistyön kehittämisen kannalta tärkeät asiat ja tuomaan esiin jäsenmaiden viranomaisten näkemys kehittämistä kaipaavista asioista.

Toinen vastauslomake (liite 2) suunnattiin PTR-viranomaisille, jotka eivät tee säännöllisesti yhteistyötä. Vastauslomake koostui yhteensä viidestä avoimesta kysymyksestä, joiden avulla pyrittiin kartoittamaan yhteistyön mahdollista tarvetta sekä selvittämään onko yhteistyötä jo kehitetty muilla valvonnan aloilla kuin maantieliikenteen valvonnassa. Sekä ensimmäisen että

toisen vastauslomakkeen lopussa kysyttiin vastaajilta, onko heillä muita kommentteja aiheeseen liittyen, jotta vastaajilla olisi mahdollisuus ilmaista vapaasti oman näkemyksensä muista aiheen liittyvistä tärkeistä asioista.

Verkkokyselyyn vastasi lopulta yhteensä kahdeksan kyselyn 43:sta vastaanottajasta. Kaikki kahdeksan vastausta saatiin ensimmäiseen kyselyyn (Liite 1), joka oli osoitettu jäsenmaiden PTR-viranomaisille, jotka tekevät säännöllisesti yhteistyötä. Toiseen kyselyyn (liite 2) ei saatu yhtäkään vastausta. Kanasen (2015, 279) mukaan verkkokyselyissä vastausprosentti jää usein 10 %:n paikkeille. Kananen jatkaa kuitenkin toteamalla, että jopa 1 % vastausprosentti on varsin mahdollinen (2015, 279). Syitä alhaiseen vastausprosenttiin on monia. Kanasen (2015, 279) mukaan verkkokyselyiden vastausprosentit ovat olleet jatkuvassa laskussa niiden yleistyttyä. Pelkkä menetelmän käytön yleistyminen ei kuitenkaan selitä erittäin alhaisia vastausprosentteja. Kanasen (2015, 277) mukaan on kaksi pääsyytä suureen katoon. Yhtäältä tavoiteltuja henkilöitä ei tavoiteta ja toisaalta kyselyn vastaanottajat eivät syystä tai toisesta halua vastata kyselyyn. Henkilöiden tavoittamattomuuteen vaikuttaa sähköpostin läpimeno, verkko-kyselykutsun sekä verkkokyselyn rakenne, sisältö ja pituus vaikuttavat kadon määrään (Kananen 2015, 277 - 279).

Verkkokyselyyn liittyvät haasteet pyrittiin ennakoimaan noudattamalla Kanasen (2015, 279 - 281) ohjeistusta verkkokyselyiden vastausprosentin kasvattamisesta. Kanasen (2015, 279) mukaan vastausprosentti jää yleensä alhaiseksi verkkokyselyissä. Näin ollen kyselyä edelsi ohjeiden mukaisesti ennakkokirje, jossa ennakoon ilmoitettiin tulevasta kyselystä. Ennakkokirje (liite 3) lähetettiin tulevan kyselyn vastaanottajille noin viikkoa ennen varsinaisen kyselyn aukeamista. Varsinainen kutsu kyselyyn (liite 4) lähetettiin 29.2.2016, jolloin kysely avattiin ja vastausten palauttaminen oli mahdollista. Kanasen (2015, 281) mukaan verkkokyselyiden vastausprosentti laskee yleensä jo kolmen päivän jälkeen ja muistutus kyselystä kannattaa lähettää viikon sisällä kyselyn aukeamisesta. Näin ollen muistutuskirje kyselyyn vastaamisesta lähetettiin kaikille kyselyn vastaanottaneille tahoille 7.3.2016, jolloin samalla kiitettiin jo kyselyyn vastanneita henkilöitä.

Verkkokyselyä ei lähetetty Suomen PTR-viranomaisille. Opinnäytetyön alkuvaiheessa kerätyn tiedon perusteella tiedettiin suomalaisten PTR-viranomaisten tekevän yhteistyötä edelläkävi-jän tavoin. Yhteistyöstä löydettiin myös kattavasti tietoa kirjallisuuskatsauksen avulla. Näin ollen päädyttiin konsultoimaan suomalaisia PTR-viranomaisia verkkokyselyn lähettämisen si-jaan. Ajatuksena oli täydentää ja vahvistaa kerättyä tietoa ja päästä käsiksi yksityiskohtai- sempaan tietoon koskien kunkin organisaation toimintaa PTR-yhteistyössä. Konsultaatio pyyn- nöt lähetettiin sähköpostilla kullekin viranomaistaholle. Kaksi kolmesta viranomaisesta vastasi pyyntöön. Tullin edustaja vastasi kysymyksiin kirjallisesti (liite 5) ja Rajavartiolaitoksen edus- taja vastasi kysymyksiin suullisesti puhelimen välityksellä (liite 6). Puhelimen välityksellä teh-

ty konsultaatio nauhoitettiin. Nauhoituksen ja konsultaation aikana tehtyjen muistiinpanojen avulla koottiin laajat muistiinpanot käydystä keskustelusta (liite 6). Materiaalia ei litteroitu, koska esimerkiksi Airaksinen ja Vilkkä (2003, 63) toteavat, ettei toiminnallisissa opinnäytetoissa litterointi ole välttämätöntä. Väite perustuu näkemykseen, että toiminnallisissa opinnäytetoissa riittää suuntaa antava tieto (Vilkkä & Airaksinen 2003, 63 - 34). Vilkkä ja Airaksinen (2003, 64) jatkavat toteamalla, että kattavan litteroinnin sijasta kannattaa toiminnallisissa opinnäytetoissa keskittyä varsinaisen sisällön tuottamiseen. Litteroinnin voi toteuttaa esimerkiksi vain osaan materiaalista, joka on työn sisällön kannalta olennaista (Vilkkä & Airaksinen 2003, 64). Konsultaatioiden avulla päästiin käsiksi syvällisempään tietoon PTR-yhteistyöstä.

4.2 Verkkokyselyn tulokset

Kyselyn (liite 1) ensimmäisen kysymyksen tarkoituksena oli osin kerätä tietoa ulkorajoilla toimivista viranomaisista mutta toisaalta myös varmistaa, että kyselyyn vastaaja on ymmärtänyt, että kysely koskee pelkästään PTR-viranomaisia. Kysymyksen saatujen vastausten perusteella oli selvää, että kahden vastaajan vastauksia ei voida ottaa huomioon aineistoa analysoitaessa. Ensimmäinen näistä vastajista ei ole vastauslomakkeessaan ottanut kantaa PTR-viranomaisten toimintaan ja toinen on vastannut tyhjää. Ensimmäisen kysymyksen vastauksen perusteella voidaan todeta, että suurin osa vastaajista edustaa jäsenmaita, joissa viranomaisyhteistyötä tehdään PTR-viranomaisten välillä. Tosin on myös huomioitava, että osa vastaajista kertoo, ettei heillä ole erillistä rajavartiolaitosta tai että rajavartiolaitos on osa poliisiorganisaatiota. Tämä tieto ei kuitenkaan merkittävästi vaikuta aineiston analysointiin, koska käytännössä rajavartiolaitokselle perinteisesti kuuluvat työtehtävät hoidetaan toisessa organisaatiossa. Näin ollen yhteistyöviranomaisia on kolmen sijasta kaksi.

Toisella kysymyksellä (liite 1) haluttiin selvittää kuinka säännöllisesti viranomaisten välistä yhteistyötä tehdään. Yhteistyötä tehdään selkeästi tavalla tai toisella useimmissa vastaajien edustamissa jäsenmaissa päivittäin. Toisaalta useampi vastaaja nostaa esiin myös ennalta laaditut toimintasuunnitelmat, joiden pohjalta yhteistyötä tehdään. Toisen kysymyksen vastauksissa ei erityisesti noussut esiin poikkeavia asioita. Oli tiedossa ja ennakoitavissa, että viranomaisyhteistyö perustuu tarpeeseen ja yhteisiin toimintasuunnitelmiin.

Ensimmäisen osion kolmannella kysymyksellä haluttiin kartoittaa, miten yhteistyötä käytännössä tehdään PTR-viranomaisten välillä. Vastaukset kysymykseen olivat pitkiä ja monipuolisia kuten kyselyn neljännessä kysymyksessä. Näin ollen päädyttiin käyttämään sisällönanalyysiä kysymyksiin kolme ja neljä. Kyselyn neljännellä kysymyksellä pyrittiin kartoittamaan, mikä on jäsenmaan edustajan mielestä erityisen onnistunutta maan viranomaisten yhteistyössä. Taulukkoon 1 on tiivistetty analyysin vaiheet ja tulokset.

Pelkistetty ilmaisu	Alaluokka	Yläluokka	Pääluokka
Tiedon vaihto, yhteinen riskianalyysi, ennaltaehkäisy, kohdennetut rajatarkastukset	Profilointi	Ammatillisen osaamisen jatkuva kehittäminen	Laaja-alainen kehittyminen
Osaava henkilöstö, yhteiset koulutukset, teknisten ratkaisujen kehittäminen, työnjaon kehittäminen	Osaamisen lisääminen	Viranomaistoimintojen kehittäminen	
Yhteistoiminta, yhteiset tehtävät, yhteiset tapaamiset, yhteiset tutkinnat, yhteistyö tulli-toimipaikoilla, Yhteistyö terrorismin torjunnassa	Yhteistoi- minta		
Sopimus yhteistoiminnasta, operatiivinen suunnitelma	Sopiminen		
Tehokkuus, laatu, nopeammat rajatarkastukset, liikenteen häiriöttömyys, yhden pysähdyksen -malli, resurssien hyödyntäminen	Tehokkuuden ja työn laadun parantaminen		

Taulukko 1 Kysymysten kolme ja neljä vastausten sisällönanalyysi

Aineiston osittaisen analyysin perusteella voidaan todeta, että yhteistyötä tehdään käytännössä niin tiedonvaihdon kuin konkreettisten maantietarkastusten parissa. Yhteistyön parhaiksi puoliksi osoittautui yhteistyön tuoma tehokkuus ja laadun parantuminen. Yläluokiksi kirjattiin ammatillisen osaamisen jatkuva kehittäminen sekä viranomaistoimintojen kehittämisen. Yläluokat kuvaavat osin jo olemassa olevia hyviä käytänteitä, mutta pääpaino on niin henkilöstön yksilötason kehittämisessä kuin organisaatioiden sisäisessä kehittämisessä, siten että resursseja voidaan tehokkaammin hyödyntää ja tiedonvaihtoa nopeuttaa. Pääluokaksi muovautui laaja-alainen kehittyminen. Tällä tarkoitetaan viranomaistahojen välisen vuorovaikutuksen kehittämistä niin kansallisella kuin kansainvälisellä tasolla ja PTR-yhteistyötä eteenpäin vievien ratkaisujen kehittämistä.

Kyselyn (liite 1) toisen osion tarkoituksen oli kerätä tietoa viranomaisyhteistyö kehittämismahdollisuuksista. Osion toisella, mutta kyselyn viidennellä, kysymyksellä haluttiin tietoa jäsenmaata kohtaavista haasteista, joihin tiiviimpi viranomaisyhteistyö voisi olla ratkaisu. Kysymys osoittautui vastaajille haasteelliseksi. Annettujen vastausten perusteella voidaan tode-

ta yhden vastaajan vastanneen kysymykseen sen varsinaisessa tarkoituksessa. Näin ollen tässä ei sen tarkemmin pureuduta viidennen kysymyksen vastauksiin. Syitä kysymyksen väärintulkittamiseen on monia. Yksi syy lienee se, ettei kukaan vastaajista voinut käyttää omaa äidinkieltään kyselyyn vastattaessa.

Kuudennella kysymyksellä haluttiin selvittää jäsenmaiden edustajien näkemys yhteistyön kehittymisestä tulevien vuosien varrella. Tarkoituksena peilata viidennen ja kuudennen kysymyksen vastauksia toisiinsa, miten yhteistyön oletettu kehittyminen vastaa maan kohtaamiin haasteisiin. Kuudenteen kysymykseen vastaaja vastasivat yhtenäisesti. Vastaajat uskoivat lähes poikkeuksetta yhteistyön kehittyvän entisestään siten, että yhteistyö on tulevaisuudessa nykyistä tiiviimpää ja tehokkaampaa. Erityisesti tiedonvaihdon kehittymisen odotetaan kehittyvän, joskin myös operatiivisen työn viranomaisten odotetaan tiivistyvän, kun viranomaiset voivat tarvittaessa suorittaa joitain toiselle viranomaiselle kuuluvia tehtäviä. Yksi vastaaja ilmoitti yhteistyömallin jo olevan olemassa ja käytössä. Vastausmuoto jättää epäselvyyttä vastauksen ympärille. Vastaus on tulkittavissa siten, ettei viranomaisyhteistyön kehittämistä koeta tärkeäksi.

Verkkokyselyn (liite 1) viimeisellä, eli seitsemännellä kysymyksellä pyrittiin selvittämään viranomaisyhteistyön osa-alueet, joilla on parannettavaa. Kysymyasettelu antoi vastaajille mahdollisuuden vastata kyllä tai ei vastaukseen, joka ei ollut tässä tarkoituksenmukaista. Esiin nousi kuitenkin merkittäviä parannuskohteita kuten yhteistyöhön osallistuvien viranomaisten yhteisen koulutuksen parantaminen. Myös jäsenmaan ulkorajoilla toimivien viranomaistahojen yhteistyön eri rajanylityspaikkojen välillä katsottiin olevan kehittämisen tarpeessa. Aikaisemmin kyselyn aikana esiin noussut tiedonvaihto koettiin myös tässä kysymyksessä tärkeäksi.

Kerätyn aineiston perusteella voidaan todeta vastaajien edustamien jäsenmaiden viranomaisyhteistyön olevan maantieliikenteenosalta säännöllistä. Viranomaisyhteistyön voidaan myös todeta koettavan hyödylliseksi tavaksi käyttää olemassa olevia resursseja paremmin ja sujuvoittaa rajanylittävän liikenteen kulkua. Tiedonvaihdon merkitys nousi useasti esiin vastaajien vastauksissa kuten myös pitkälti yhteinen näkemys yhteistyön kehittymisestä entistä tiiviimmäksi. Kerätty aineisto on tiivistetty entisestään maakortistoon (liite 7). Maakortisto koostuu kolmesta maakortista, jotka kuvaavat kerättyä aineistoa esimerkkimaiden avulla. Kortistosta ei voi erottaa yksilöllisiä vastaajia vaan kortteihin on koottu aineistossa esiin nousseita tärkeitä käsitteitä, jotka kuvaavat koko aineistoa ja koko vastaajaryhmää.

4.3 Viranomaisyhteistyön kehittämiskohteet

Euroopan unionin ulkorajoilla viranomaisyhteistyötä voidaan kehittää lisäämällä yhteispartiointia sekä viemällä eteenpäin ajattelumallia yhden pysähdynksen rajanylityksestä. Mallin avulla voidaan sujuvoittaa rajanylityksiä tinkimättä rajaturvallisuudesta. Malli edellyttää kuitenkin, että yhteistyöhön osallistuvien viranomaistahojen toimivallat ovat ajan tasalla ja riittävät sekä toimintaa ohjaa asianmukainen säännöstö. Yhden pysähdynksen rajanylitysmalli ja ylipäänsä viranomaisyhteistyö Euroopan unionin ulkorajoilla edellyttää entistä enemmän yhteistä koulutusta. Koulutuksen tulisi ajan myötä kehittyä sisällöltään entistä laajemmaksi. Olennaisinta on myös tiivistää yhteistyötä entisestään tiedonvaihdon osalta sekä kehittää yhteisiä tietokantoja. Avoimuuden tulee korostua yhteistyöhön osallistuvien viranomaisten välillä, jotta yhteistyötä voidaan rehellisesti kehittää kaikkia parhaiten palvelevaan suuntaan.

Viranomaisyhteistyötä voidaan kehittää jossain määrin kansallisella tasolla. Euroopan unionin ulkorajavalvonnan kannalta on tärkeää kuitenkin, että suuret suuntaviivat piirretään unionissa. Kerätyn tiedon perusteella olemassa oleva säännöstö mahdollistaa viranomaisyhteistyön kehittämisen, mutta tahtotila voi joissakin tapauksissa olla puutteellista. Unionitasoinen ohjaus rajavalvonnalle katsotaan myös tärkeäksi, mikäli Euroopan unionissa halutaan päästä tavoitetilaan, jossa ulkorajavalvonta on yhtenäistä.

Entistä tiiviimpi viranomaisyhteistyö tulee vaikuttamaan suotuisasti Euroopan unionin perusperiaatteeseen, jossa mahdollistetaan vapaa liikkuvuus unionin sisäalueella. Sisäalueen kannalta on tärkeää, että rajatarkastukset toimivat siten kun niiden odotetaan ja alueeseen kohdistuvat uhkat voidaan eliminoida mahdollisimman hyvin viimeistään Euroopan unionin ulkorajalla. Sujuvat ulkorajatarkastukset, jotka kohdennetaan profiloinnin perusteella oikein edesauttavat myös tavarakuljetusten onnistumista. Tavarakuljetusten onnistuminen on osa suurempaa kuvaa, joka ruokkii suotuisaa talouskasvua. Sujuvuuden lisäksi entistä tehokkaampi rajanylitys korostuu, kun resurssipula asettaa monessa jäsenmaassa haasteita rajatarkastuksille. Olemassa olevien resurssien hyödyntäminen parhaalla mahdollisella tavalla säästää kustannuksia ja näkyy positiivisena vaikutuksena myös rajanylittäville kuljetuksille.

5 Johtopäätökset

Euroopan unioni kohtaa laaja-alaisia, alueen sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvia haasteita, joita on mahdollista torjua tehokkaalla ulkorajavalvonnalla. Alueen nopea kasvu edellisellä vuosikymmenellä on moninkertaistanut Euroopan unionin ulkorajan pituuden. Pitkää ulkorajaa halutaan yhtenäistää ulkorajavalvonnan laadun takaamiseksi. Haaste on kuitenkin suuri, koska ulkorajavalvonnan yhtenäistäminen edellyttää jäsenmaiden sitoutumista ulkorajavalvonnan kehittämiseen. Euroopassa romahtanut talous asettaa lisähaasteita ulkorajavalvonnalle. Ro-

mahdus on vähentänyt ulkorajoilla käytettävissä olevia resursseja ja viimeisimpänä ilmiönä paine ulkorajoilla on kasvanut osassa Eurooppaa räjähdysmäisesti valtavan pakolaisvirran takia. Tarve tehostaa rajavalvontaa ja hyödyntää olemassa olevia resursseja on ilmeinen. Viranomaisyhteistyön on todettu olevan suoraviivaisin ja kustannustehokkain keino tehostaa rajavalvontaa ilman suuria investointeja. Yhteistyömallin levittäminen Eurooppaan on kuitenkin ollut hidasta ja haastavaa, koska kaikissa jäsenmaissa ei ole löydetty yhteistä pohjaan viranomaisyhteistyön kehittämiseksi.

Maanteitse rajanylittävissä tavarakuljetuksissa tasapainoillaan turvallisuuden ja rajaliikenteen sujuvuuden välillä. Kumpakaan ominaisuutta ei voida vähätellä. Rajaliikenteen sujuvuus ja ennakoitavuus ovat avainasemassa talouden vähitellen elpyessä ja tavarakuljetusten lisääntyessä. Tiiviimmällä viranomaisyhteistyöllä on mahdollista sujuvoittaa rajaliikennettä olemassa olevilla resursseilla. Muutamassa Euroopan unionin jäsenmaassa on kokeiltu yhden pysähdysten mallia, jossa rajanylittävä ajoneuvo voidaan tarkastaa alusta loppuun yhdellä pisteellä. Kerätyn aineiston perusteella nämä muutamat kokeilut ovat olleet onnistuneita ja sittemmin jääneet osaksi maiden rajavalvontatoimintamallia.

Esitellyn toimintamallin lisäksi on ilmeistä, että tehokkaampi tiedonvaihto viranomaisten välillä ja yhteiset koulutustilaisuudet ovat tarpeellisia. Yhteiset koulutustilaisuudet edesauttavat myös viranomaisyhteistyön kehittämistä. Tilaisuudet tuovat organisaatioita lähemmäs toisiaan ja lisäävät ymmärrystä osapuolten välillä, joka on olennaista yhteisen yhteistyömallin kehittämiseksi. Kerätyn tiedon perusteella voidaan todeta, että yksi suurimmista haasteista yhteistyön kehittämisessä on yhteisen näkemyksen löytäminen. Lisäksi osapuolten välinen arvostus toisiaan ja heidän tehtäviään kohtaan ei voi olla vähättelevä tai muuten negatiivinen, jos yhteistä pohjaa halutaan rakentaa.

Suomessa viranomaisyhteistyötä ohjaa lainsäädäntö. Muualla Euroopassa on havaittavissa, että yhteistyötä ohjataan osapuolten välillä sopimuksilla. Sopimusten lisäksi olisi tärkeää ohjata yhteistyötä kansallisella lainsäädännöllä. Kansalliselle lainsäädännölle tulisi saada tukea Euroopan unionin säännöksistä, joita on kehitettävä sitä mukaan kun yhteistyötä halutaan lisätä ja rajavalvontaa yhtenäistää. Tällä hetkellä Euroopan unionin rajavalvonta perustuu neljän puolustuslinjan malliin, jossa ulkorajavalvonta sijoittuu kolmannelle puolustuslinjalle.

Kerätyn tiedon ja sen analysoinnin perusteella voidaan jakaa työhön osallistuneet Euroopan unionin jäsenmaat kolmeen kategoriaan, kun tarkastellaan viranomaisyhteistyötä maantieliikenteessä. Edelläkävijälle tyypillistä on, että yhteistyö on jokapäiväistä ja se ulottuu myös paljastettujen rikosten tutkintaan. Yhteistyötä halutaan levittää entisestään perustamalla entistä laajempia yhteisiä tietokantoja. Edelläkävijä pyrkii lisäämään yhteispartiointia entisestään, jolla vastataan resurssipulaan.

Edelläkävijöiden vastakohdaksi muotoutuivat ne maat, joissa koetaan, että on tehty tarpeeksi, kun yhteistyömalli on perustettu. Eli käytännössä sopimus yhteistyöstä on tehty ja yhteistyötä tehdään tarpeen mukaan. Kehitettävää ei yhteisen näkemyksen mukaan ole. Kyselyyn ei osallistunut yksikään jäsenmaa, joka olisi myöntänyt, ettei yhteistyötä tehdä. Nämä jäsenmaat muodostaisivat vielä yhden kategorian, joka olisi edelläkävijän todellinen ääripää.

Lopuksi voidaan yhteenvedonomaaisesti todeta että viranomaisyhteistyötä voidaan kehittää Euroopan unionin ulkorajoilla lisäämällä viranomaisten yhteisiä koulutustilaisuuksia ja lisäämällä sekä tehostamalla osapuolten välistä tiedonvaihtoa. Tärkeää on myös käydä läpi ja tarvittaessa päivittää toimintaa ohjaavaa säännöstöä sekä varmistaa, että kullakin viranomaistaholla on tarvittavat toimivaltuudet sujuvan yhteistyön kannalta.

6 Pohdinta

Opinnäytetyön luotettavuuteen pyrittiin vaikuttamaan suotuisasti jo prosessin alkumetreillä. Työssä käytettävät lähteet pyrittiin valitsemaan kriittisesti sekä käyttämään lähdeaineistoa monipuolisesti. Tukea luotettavuuden parantamiseen haettiin Vilkan ja Airaksisen (2003) teoksesta sekä Kanasen (2015) oppaasta. Vilka ja Airaksinen (2003, 53 - 58) painottavat lähdekritiikkiä ja huolellisesti laadittua lähdeluetteloa, kun taas Kananen (2015, 359) painottaa aineistotriangulaatota luotettavuuden parantamiseksi. Aineistotriangulaatiota pyrittiin hyödyntämään käyttämällä lähdeaineistoa mahdollisimman laajalti ja monipuolisesti. Luotettavuutta parantaa myös se, että verkkokyselyllä kerätty aineisto tukee aikaisempaa tutkimustietoa (Kananen 2015,115). Luotettavuutta olisi entisestään parantanut vahvistettavuuden hyväksi käyttö, mutta tätä ei tehty, koska opinnäytetyö on kirjoitettu suomeksi ja informatit eivät ymmärrä suomea. Vahvistettavuutta käytettiin konsultointien yhteydessä.

Verkkokyselyn matalahkoon vastaajamäärään ja katoon vaikuttaa erilaiset tekniset virheet. Kyselyn aukiolon aikana yksi vastaaja ilmoitti, heidän organisaation tietoturvan estävän ponnahdusikkunoiden avaamisen Google formisista. Tästä syystä en käyttänyt muistutuskirjeessä hyperlinkkiä vaan kirjoitin koko kyselyyn vievän linkin kutsuun. Näin ollen vastaajat pystyivät tarvittaessa kopioimaan linkin selaimeensa ja välttämään ponnahdusikkunoihin liittyvät esteet. Muita teknisiä ongelmia ei raportoitu.

Kerätyllä aineistolla ei voitu muodostaa laajempaa käsitystä Euroopan unionin ulkorajoilla olevien viranomaisten yhteistyöstä. Tosin laadullisen opinnäytetyöllä ei pyritä yleistykseen, mutta uskon, että laajempi aineisto olisi tuonut esiin monipuolisemmin ulkorajojen haasteita ja mahdollisuuksia kehittää viranomaisyhteistyötä. Näen, että laajemmalle tutkimukselle olisi tarvetta ja sellainen tullaan varmasti toteuttamaan, kun Euroopan Unioni haluaa entistä

enemmän yhtenäistää ulkorajavalvontaansa. Rajavalvonnan yhtenäistämisen kannalta on olennaista tavoittaa kaikki jäsenmaat, joiden maaraja on myös EU:n ulkoraja. Kuten monesti jo todettu usea jäsenmaan edustaja jätti vastaamatta. Tämä herättää epäilyksiä vastasiko kyselyyn vain mallioppilaat, joilla viranomaisyhteistyö jollain tasolla toimii ja jäivätkö maat, jotka tarvitsisivat eniten apua ulkorajavalvonnan kehittämisessä pois. Saadut vastaukset satu-roituivat kohtalaisen nopeasti pienestä vastaajaryhmästä huolimatta, joka vahvistaa aikai-semmin mainittuja epäilyksiä.

Lisätutkimuksen tarvetta näen myös kansallisella tasolla Suomessa. PTR-yhteistyötä mittaavia mittareita tulisi kehittää entistä laajemmin ja tarkastella näiden toimivuutta. Toimivien mit-tareiden avulla voitaisiin kehittää yhteistyötä entisestään suuntaan, joka hyödyntää kaikkia osapuolia parhaiten. Jatkossa olisi tärkeää selvittää myös jäsenmaiden tahtotilaa yhtenäistää rajavalvontamalleja, siten että Euroopan unionin ulkorajojen yhtenäistämistavoitteeseen voi-taisiin vastata.

Opinnäytetyöprosessin alussa asetin tavoitteeksi tuottaa opinnäytetyöni avulla sellaista ai-neistoa, jota voidaan mahdollisimman hyvin käyttää hyväksi IECEU-projektissa. Toimeksianta-jan palautteen perusteella työ on onnistunut ja sen tuloksia voidaan hyödyntää IECEU-hankkeen kyvykkyyksien analysoinnissa. Myös työn tuloksena syntynyt maakortiston todetaan onnistuneen ja työkalua voidaan käyttää alan koulutuksissa

Opinnäytetyöprosessi on kokonaisuudessaan antoisa ja opettavainen kokemus. Prosessin ede-
tessä koen oppineeni asioita, jotka ovat kartuttaneet aiheosaamistani, mutta ennen kaikkea koen löytäneeni uusia piirteitä työskentelytavoistani. Opinnäytetyö on ammattikorkeakoulu-opiskelijalle ensimmäinen suurempi työ, jonka valmistuminen on viimekädessä omilla harteil-la. Vapaus ja mahdollisuus kirjoittaa aiheesta, joka kiinnostaa on mielenkiintoista ja miele-kästä, mutta samaan aikaan haastavaa. Haastavaksi työn tekee käytännössä loputtomat mah-dollisuudet ja valinnat, joita tehdään erityisesti prosessin alkuvaiheessa, kun aihetta pohdi-taan ja hahmotellaan tulevaa työtä. Ajallisesti eniten aikaa vei juuri tämä vaihe. Asiat alkoi-vat kuitenkin edetä vauhdilla, kun löysin itselleni toimeksiantajan ja pystyin yhdessä tämän kanssa rajaamaan minulle mielekkään aiheen. Loppujen lopuksi prosessi eteni suoraviivaisesti ja johdonmukaisesti alusta loppuun. Yhteistyö sidosryhmien kanssa oli toimivaa ja koen saa-neeni tarvittavan tuen onnistuneen opinnäytetyö prosessin toteuttamiseen.

Kaiken kaikkiaan olen tyytyväinen opinnäytetyön lopputulokseen. Prosessi on ollut antoisa ja haasteineen mielenkiintoinen. Työ valmistui aikataulun mukaan ajoissa ja sisältö vastaa odo-tettua. Tässä vaiheessa on enää kiitosten aika. Haluan kiittää minua auttaneita henkilöitä. Erityinen kiitos ohjaajalleni sekä toimeksiantajalle, että sain mahdollisuuden tehdä opinnäy-tetyöni teille.

Lähteet

Painetut lähteet

- Erling, T. 2015. Tulli. Tuttu mutta tuntematon. Helsinki: Edita.
- Eskola, J. & Suoranta, J. 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. 6. painos. Tampere: Vastapaino.
- Hakala, J. 2008. Uusi graduopas. Helsinki : Gaudeamus Helsinki University Press.
- Heiskanen, M. 2013. Rajakeisarin uudet (v)aatteet. Rovaniemi : Lapin yliopistokustannus.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2013. Tutki ja kirjoita. 18. painos. Helsinki: Tammi.
- Johansson, K., Axelin, A., Stolt, M. & Ääri, R. (toim.) 2007. Systemaattinen kirjallisuuskatsaus ja sen tekeminen. Turku: Turun yliopisto.
- Jukarinen, P. & Laitinen, K. 2014. Tietojohdoinen viranomaisyhteistyö ja sen vaikuttavuuden arviointi. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu.
- Kananen, J. 2012. Kehittämistutkimus opinnäytetyönä. Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu.
- Kananen, J. 2015. Opinnäytetyön kirjoittajan opas. Näin kirjoitan opinnäytetyön tai pro gradun alusta loppuun. Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu.
- Kasvavan rajaliikenteen hallinta. 2012. Selvitys 42/2012. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Niemenkari, A. 2003. Rajaturvallisuus Euroopan unionissa. Espoo: Raja- ja merivartiokoulu.
- Ojasalo, K., Moilanen, T. & Ritalahti J. 2009. Kehittämistyön menetelmät. Uudenlaista osaamista liiketoimintaan. Helsinki: WSOYpro.
- Ronkainen, S., Pehkonen, L., Lindblom-Yläne, S. & Paavilainen E. 2013. Tutkimuksen voimasanat. 1. - 2. painos. Helsinki: Sanoma Pro.
- Suominen, A. 2003. Riskienhallinta. 3. painos. Helsinki: WSOY.
- Taitto, P. (toim.) 2007. Viranomaisyhteistyö -Hyvät käytännöt. Kuopio: Pelastusopisto.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2013. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. 10. painos. Helsinki: Tammi.
- Turvallisuuskomitea 2015. Turvallinen Suomi. Helsinki: Turvallisuuskomitea.
- Tuulaniemi, J. 2011. Palvelumuotoilu. Helsinki: Talentum.
- Valli, R. & Aaltola, J. (toim.) 2015. Ikkunoita tutkimusmetodeihin 1. 4. painos. Jyväskylä: PS-kustannus.
- Valtiovarainministeriö 2014. Rajaliikenteen hallinnan tehostaminen sekä Rajavartiolaitoksen ja Tullin viranomaisyhteistyön edelleen syventäminen. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Vesterinen, P. (toim.) 2011. Turvaa logistiikka. Helsinki: Helsingin Kamari.

Sähköiset lähteet

ABC4EU 2015. About Project. Viitattu 3.2.2016. [www. http://abc4eu.com/](http://abc4eu.com/)

Center for the Study of Democracy 2011. Better management of eu borders through cooperation. Viitattu 15.2.2016. <http://www.wcoomd.org/en/topics/research/activities-and-programmes/-/media/07A938B0E7E74757B0DE18557FDF35BB.ashx>

Ervola, L., Huuskonen, V. & Hyytiäinen, R. 2005. PTR - yhteistyön kansainvälisiä näkymiä. Viitattu 25.1.2016. http://yle.fi/vintti/yle.fi/poliisitiv/kolumnit0e0e.html?sivu=kolumni_tulli

Euroopan komissio 2015. Rajavalvonta ja turvallisuus. Viitattu 26.1.2016. http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/fi/borders_and_security_fi.pdf

Euroopan komissio 2015b. European agenda on security. Viitattu 13.2.2016. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-security/index_en.htm

Euroopan unioni 2015a. Euroopan poliisivirasto (Europol). Viitattu 7.2.2016. http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/pol_agencies/europol/index_fi.htm

Euroopan unioni 2015b. Euroopan unionin historia. Viitattu 25.2.2016. http://europa.eu/about-eu/eu-history/index_fi.htm

Euroopan unioni 2016. Tulli. Viitattu 15.2.2016. http://europa.eu/pol/cust/index_fi.htm

Euroopan unioni 2015c. Unionin perusperiaatteet. Viitattu 25.2.2016. http://europa.eu/scadplus/constitution/objectives_fi.htm

European External Action Service 2015. About CSDP. Viitattu 23.1.2016. http://www.eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/index_en.htm

Helander, R. 2015. Pakolaiskriisi: Mitä tekee EU?. Viitattu 25.2.2016. <https://europa.eu/eyd2015/fi/finnish-ngdo-platform-eu-kehys/stories/refugeecrisis>

Hurri 2008. Pankkikriisin ensimmäinen vuosi. Viitattu 25.2.2016. <http://www.taloussanomat.fi/kolumnit/2008/07/17/pankkikriisin-ensimmainen-vuosi/200818665/145>

IECEU 2015. About us. Viitattu 26.1.2016. <http://www.ieceu-project.com/#focus>

Jyväskylän Ammattikorkeakoulu 2015. Kirjallisuuskatsaus. Viitattu 15.3.2016. <https://oppimateriaalit.jamk.fi/yamk-kasikirja/kirjallisuuskatsaukset/>

Laki poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta (687/2009), Viitattu 27.1.2016. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2009/20090687#Pidp3324560>

Logistiikan maailma 2015. Maantiekuljetukset. Viitattu 26.1.2016. <http://www.logistiikanmaailma.fi/wiki/Maantiekuljetukset>

Mykkänen, P. 2016. Pakolaiset horjuttavat EU:ta - tähänkö unioni nyt hajoaa?, Viitattu 24.1.2016. <http://www.hs.fi/kotimaa/a1453269151014>

Neville, D. 2015. Ulkorajojen valvonta. Viitattu 25.1.2016. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fi/displayFtu.html?ftuld=FTU_5.12.4.html

Poliisi 2015. Organisaatio. Viitattu 7.2.2016. https://www.poliisi.fi/tietoa_poliisista/organisaatio

Poliisilaki (872/2011). Viitattu 7.2.2016.

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110872#L2P21>

Poutanen, M. 2012. Yli rajojen - poikkihallinnollinen toimintaohjelma laittoman maahantulon ennaltaehkäisemiseksi. Viitattu 16.2.2016.

<http://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/48008/Yli%20rajojen%20pdf.pdf?sequence=1>

RajatOn 2015. Euroopan unionissa rajaturvallisuudesta huolehditaan yhteisen mallin mukaan. Viitattu 15.2.2016.

<https://rajatontatiedekasvatusta.wordpress.com/oppimateriaali/rajaturvallisuus/#Yhteisty%C3%B6%20on%20t%C3%A4rke%C3%A4%C3%A4%20rajavalvonnassa>

Rajavartiolaitos 2016a. Kansainvälinen yhteistyö. Viitattu 7.2.2016.

http://www.raja.fi/tehtavat/kansainvalinen_yhteistyo

Rajavartiolaitos 2016b. Rajavartiolaitos lukuina. Viitattu 7.2.2016.

http://www.raja.fi/tietoa/rajavartiolaitos_lukuina

Rajavartiolaitos 2016c. Rajatarkastukset. Viitattu 7.2.2016.

<http://www.raja.fi/tehtavat/rajatarkastukset>

Rajavartiolaitos 2016d. Rajojen valvonta. Viitattu 7.2.2016.

http://www.raja.fi/tehtavat/rajojen_valvonta

Räsänen, M. 2013. Rajaturvallisuuden kehittyminen Euroopan unionissa kylmän sodan jälkeen. Viitattu 16.2.2016.

<https://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/84630/gradu06764.pdf?sequence=1>

Taxation and customs union 2015. Welcome and mission statement. Viitattu 7.2.2016.

http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/about/welcome/index_en.htm

Tulli 2014a. Suomen tulli. Viitattu 7.2.2016. http://www.tulli.fi/fi/suomen_tulli/index.jsp

Tulli 2014b. Tulli tutuksi. Viitattu 7.2.2016.

http://www.tulli.fi/fi/suomen_tulli/tulli_tutuksi/index.jsp

Tulli 2015a. AEO - valtuutettu taloudellinen toimija. Viitattu 15.2.2016.

http://www.tulli.fi/fi/yrityksille/asiakkaana_tullissa/AEO/

Tulli 2015b. Ulkomaankaupan tilastointi. Viitattu 7.2.2016.

http://www.tulli.fi/fi/suomen_tulli/ulkomaankauppatilastot/index.jsp

Tulli 2015c. Yhteistyö. Viitattu 7.2.2016.

http://www.tulli.fi/fi/suomen_tulli/tulli_tutuksi/yhteistyo/index.jsp

Ulkoasiainministeriö 2016. Euroopan kartta. Viitattu 25.2.2016.

<http://www.eurooppatiedotus.fi/public/default.aspx?nodeid=48018&contentlan=1&culture=fi-FI#timeline-1952>

Ulkoasiainministeriö 2007. Euroopan unioni alkoi unelmasta. Viitattu 25.2.2016.

<http://www.eurooppatiedotus.fi/public/?contentid=101364&contentlan=1&culture=fi-FI#.Vs6b80aHjIU>

Ulkoasiainministeriö 2015. Historia. Viitattu 25.2.2016.

<http://www.eurooppatiedotus.fi/public/default.aspx?nodeid=37771&contentlan=1&culture=fi-FI#.Vs6hyuaHjIU>

Ulkoministeriö. 2011. Suomalaiset Twinning-asiantuntijat Turkin EU-jäsenyyden tukena. Viitattu 25.1.2016.

<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=216399&contentlan=1&culture=fi-FI>

Valtiontalouden tarkastusvirasto 2007. Toiminnantarkastuskertomus 145/20014. Viitattu 26.1.2016. https://www.vtv.fi/files/112/1452007_PTR_yhteistyo_NETTI.pdf

WCO 2009. Coordinated Border Management. Viitattu 15.2.2016.

<http://www.wcoomd.org/en/topics/research/activities-and-programmes/-/media/07A938B0E7E74757B0DE18557FDF35BB.ashx>

Yle 1999. Amsterdamin sopimus astui voimaan. Viitattu 25.2.2016.

http://yle.fi/uutiset/amsterdamin_sopimus_astui_voimaan/5132513

Yle 2014. DDR avaa rajansa. Viitattu 25.2.2016. <http://yle.fi/aihe/artikkeli/2006/09/08/ddr-avaa-rajansa>

Julkaisemattomat lähteet

Fagerström, J. 2016. Konsultointi PTR-yhteistyöhön liittyen. S-posti maiju.hussi@laurea.fi 9.2.2016. Tulostettu 9.2.2016.

Ritola, J. 2016. Rajavartiolaitoksen esikunnan rajatarkastusyksikön päällikön konsultointi 30.3.2016.

Kuviot

Kuvio 1 Sisällönanalyysin kolme vaihetta	15
Kuvio 2 Euroopan hiili- ja teräsyhteisön jäsenmaat 1950-luvulla	19
Kuvio 3 Euroopan hiili- ja teräsyhteisön kehittyminen vuosina 1945 - 1989.....	20
Kuvio 4 Euroopan unionin kehittyminen vuodesta 1990 tähän päivään asti	21
Kuvio 5 Rikollisjärjestöjen keskittymät Euroopassa	24
Kuvio 6 Euroopan rajaturvallisuusmalli	25
Kuvio 7 Verkkokyselyn vastaanottajat	32

Taulukot

Taulukko 1 Kysymysten kolme ja neljä vastausten sisällönanalyysi	35
--	----

Liitteet

Liite 1: Kysely PTR-viranomaisille, jotka säännöllisesti tekevät yhteistyötä.....	48
Liite 2: Kysely PTR-viranomaisille, jotka eivät säännöllisesti tee yhteistyötä	49
Liite 3: Ennakkokirje kyselystä	50
Liite 4: Kutsu kyselyyn	51
Liite 5: Tullin konsultoinnin kysymykset vastauksineen.....	52
Liite 6: Rajavartiolaitoksen konsultoinnin kysymykset vastauksineen.....	53
Liite 7: Maakortit	55

Liite 1: Kysely PTR-viranomaisille, jotka säännöllisesti tekevät yhteistyötä

Co-operation:

By co-operation is meant co-operation between police, customs and borderguard at the European unions' external borders regarding road transports that are crossing the border.

1. Which parties are mainly involved in co-operation?
2. How often do authorities co-operate?
3. How does co-operation occur?
4. What do you think are the best sides of co-operation?

Developing co-operation:

5. What challenges is your country facing that could be solved by more efficient co-operation?
6. How do you see co-operation developing during the next five years?
7. Can you think of situations where co-operations could be improved?

Other comments

8. Do you have other comments according border security?

Liite 2: Kysely PTR-viranomaisille, jotka eivät säännöllisesti tee yhteistyötä

Operations at the external border

1. Does co-operation between authorities occur in some other operational area? If yes, where?
2. Describe the internal challenges you face in border surveillance.
3. Describe challenges related to the border environment, which creates challenges to your operations.

The need for co-operation

4. Would you benefit from co-operation among other authorities? If yes, how would you benefit?

Other comments

5. Do you have other comments according border security

Liite 3: Ennakkokirje kyselystä

Dear Sir / Madam

I am a university student finishing my thesis. The thesis supports the IECEU project, which aims to improve stability and security within the European Union. The IECEU project is financed by the European Union.

The aim of the research is to study the level and extent of the border authorities' co-operation. By border authorities is meant police, customs and the border guard. The purpose is to find out possibilities to improve and unify the border controls at the European Union peripheral. This research covers goods being transported by road, coming from a non-EU-state and crossing the EU border.

The survey will be sent to authorities in member countries across the European Union. The answers are handled as confidential and no individual answers can be identified from the final report.

I will in a couple of days send you a link that will take you to the survey. It takes approximately five minutes to answer. Every answer is highly valued and important for the research. Please do not hesitate to contact me, if you have questions regarding the survey.

Sincerely yours

Maiju Hussi

Security Management student

Laurea University of Applied Sciences

+358 40 516 2920

maiju.hussi@student.laurea.fi

Liite 4: Kutsu kyselyyn

Dear Sir / Madam

I am a university student finishing my thesis. The thesis aims to support the IECEU project, which main purpose is to improve stability and security within the European Union.

The aim of my thesis research is to study the level and extent of the border authorities' co-operation. By border authorities is meant police, customs and the border guard. The purpose is to find out possibilities to improve and unify the border controls at the European Union peripheral. This research covers goods being transported by road, coming from a non-EU-state and crossing the EU border.

In order to achieve the set goal, the thesis research survey will be sent to representatives of different authorities in EU Member States. The answers are handled as confidential and no individual answers can be identified from the final report. The personal data protection act will be fully followed and all details are analyzed anonymously.

Answering to the survey will take approximately 5-10 minutes. Every answer is highly valued and important for the research. Please do not hesitate to contact me, if you have questions regarding the survey.

If you regularly co-operate with the police, customs or border guard please choose this [link](#).
OR

If you mainly do not co-operate with police, customs or border guard please choose this [link](#).

Sincerely yours

Maiju Hussi

Security Management student

Laurea University of Applied Sciences

+358 40 516 2920

maiju.hussi@student.laurea.fi

Liite 5: Tullin konsultoinnin kysymykset vastauksineen

1. Yhteistyö

Mikä on Tullin rooli, tehtäessä PTR-yhteistyötä maantieliikenteen rajavalvonnassa?
PTR-yhteistyöllä tarkoitetaan Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoimintaa.

- Rajoitusten ja kieltojen alaisten tavaroiden valvonta
- Polttoainemaksulain valvonta

Mikä oli Tullin yleisin suorittama toimenpide PTR-yhteistyön yhteydessä?

- Tullitarkastuksen suorittaminen

Millä valvonnan alalla tehdään erityisesti yhteistyötä?

- Vesiliikenteen valvonta, maantieliikenteen valvonta, ulkomaalaisvalvonta

Kuinka merkittäväksi koette PTR-yhteistyön Tullin toiminnan kannalta?

- On erittäin merkittävää työtä Suomen sisäisen turvallisuuden kannalta

2. Yhteistyön määrä

Missä määrin Tulli valvoo maantieliikennettä yhdessä PTR-viranomaisten kanssa?

- Säännöllisesti yhdessä laadittujen PTR-valvontasuunnitelmien mukaisesti

3. Yhteistyön kehittäminen

Miten PTR-yhteistyötä voitaisiin tehostaa maantieliikenteen rajavalvonnan osalta?

- Lisäämällä viranomaisten yhteispartiointia

Miten Tullin roolia voitaisiin kehittää PTR-yhteistyössä?

- Tullilla ei ole toimivaltaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden valvonnassa. Toimivallan täsmentäminen näiltä osin olisi tarpeellista.

Miten arvelette yhteistyön kehittyvän lähivuosien aikana?

- Vähenevien henkilöresurssien ja määrärahojen myötä viranomaisten yhteistyö tulee kehittymään entisestään

Liite 6: Rajavartiolaitoksen konsultoinnin kysymykset vastauksineen

1. Yhteistyö

Mikä on Rajavartiolaitoksen rooli PTR-yhteistyötä tehtäessä maantieliikenteen rajavalvonnassa?

Mikä on Rajavartiolaitoksen yleisin suorittama toimenpide PTR-yhteistyön yhteydessä?

Rajavartiolaitos vastaa henkilöliikenteen rajatarkastuksista. Organisaatio tekee PTR-yhteistyön yhteydessä myös muiden PTR-viranomaisten tehtäviä kuten tieliikennevalvontaa ja taxfree-leimojen tarkastusta.

Millä valvonnan alalla tehdään erityisesti yhteistyötä?

Rikostorjunnan osalta.

Kuinka merkittäväksi koette PTR-yhteistyön Rajavartiolaitoksen toiminnan kannalta?

Yhteistyö on erittäin merkittävää ja kustannustehokasta.

Mitkä ovat kansallisesti Rajavartiolaitoksen tärkeimmät kumppanit?

PTR-viranomaisten lisäksi Maahanmuuttovirasto, Liikennevirasto, Trafi, Puolustusvoimat.

2. Yhteistyön määrä

Missä määrin Rajavartiolaitos valvoo maantieliikennettä yhdessä PTR-viranomaisten kanssa?

Yhteistyö on jokapäiväistä. Yhteistyön johtoryhmä, joka koostuu organisaatioiden ylimmästä johdosta, kerääntyy 2 - 3 kertaa vuodessa. Erillinen PTR-työryhmä koordinoi yhteistyötä ja kokoontuu 2 - 5 kertaa vuodessa.

3. Yhteistyön kehittäminen

Miten PTR-yhteistyötä voitaisiin tehostaa maantieliikenteen rajavalvonnan osalta?

Miten Rajavartiolaitoksen roolia voitaisiin kehittää PTR-yhteistyössä?

Yhteisiä prosesseja on tarkasteltu mm. yhdessä VTT:n kanssa ja toimintaa on kehitetty viime aikoina. Menossa on kaksi hanketta (Nuija I ja Nuija II), jotka jalkautetaan. Tämän jälkeen ollaan hyvässä vaiheessa. Merkittäviä, yksittäisiä kehittämiskohteita ei ole. Toimintaa ei kokonaan voida yhtenäistää organisaatioiden välillä koulutuspainoalojen eroavaisuuksien takia. Esim. sotilaallista koulutusta ei ole kaikilla yhteistyöhön osallistuvilla tahoilla. Myös eriävät toimintaperiaatteet estävät kaiken kattavan yhteistyön. Rajavartiolaitos toimii 100 % -tarkastusperiaatteella.

jatkuu

Miten arvelette PTR-yhteistyön kehittyvän lähivuosien aikana?

Yhteistyötä tullaan hiomaan entistä kehittyneempään suuntaan. Huhuja on myös liikkeellä organisaatiosirroista ministeriöiden alla, mutta näistä ei ole vahvistettua tietoa.

Muuta:

Menokehys on suunniteltu useammalle vuodelle etukäteen, joten se ei mahdollista suuria joustoja, jotka houkuttelisivat organisaatioita laajentamaan toimintaansa omien toimintamallien ulottuville. Mallia kehittämällä tulisi luoda kannustavampi ympäristö, jossa organisaatiot voisivat huoletta tukea toistensa toimintaa pelkäämättä, että toimintaan saatavaa rahoitusta vähennetään.

Liite 7: Maakortit

Esimerkkimaa A: ”Edelläkävijä”	
Yhteistyön laatu/laajuus	Haasteet
<ul style="list-style-type: none">• Lakisääteistä• Jokapäiväistä• Yhteinen kenttätyö ja tutkinta	<ul style="list-style-type: none">• Resurssipula• Toimivallan asettamat rajat
	Yhteistyön kehittäminen
	<ul style="list-style-type: none">• Yhteispartioinnin lisääminen• Viranomaisten toimivaltojen päivittäminen• Yhteiset tietokannat

Esimerkkimaa B: ”Kehittyjä”



Yhteistyön laajuus/laatu

- Kirjallinen sopimus yhteistyöstä
- Säännöllistä

Haasteet

- Olemassa olevien resurssien käyttämättömyys
- Tiedonvaihdon parantaminen
- Henkilöstön ammattitaidon kehittäminen

Yhteistyön kehittäminen

- Yhteistyötä tullaan tiivistämään ja laajentamaan muille toiminnan aloille

Esimerkkimaa C: ”Kaikki hyvin”



Yhteistyön laajuus/laatu

- Tarpeen mukaan, erikseen sovittaessa

Haasteet

-

Yhteistyön kehittyminen

- Ei kehitystarpeita tai kehitystä ei voida ennustaa